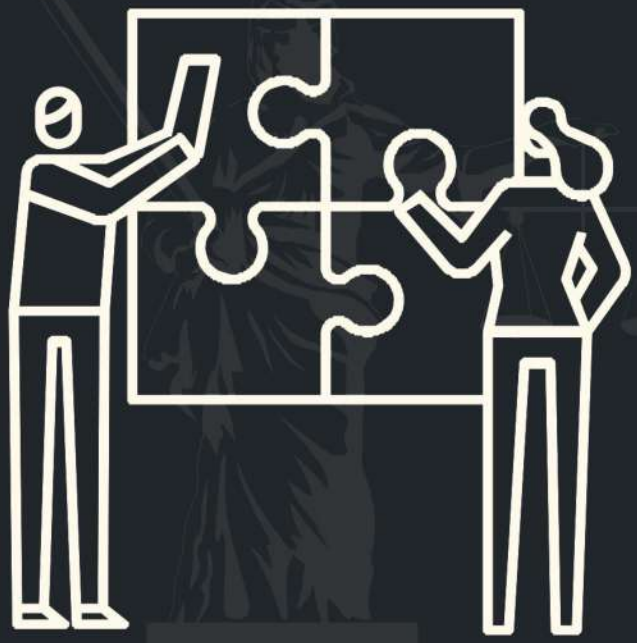
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BRAWIJAYA
Bekerja sama dengan :
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA, FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG, dan
INDONESIAN CENTER FOR LEGISLATIVE DRAFTING (ICLD)

MONOGRAF

DEKONSTRUKSI PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA: MENGGAPAI CITA-CITA IDEAL PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Kata Pengantar:
Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.
Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Editor:
Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum.
Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.
Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.
Rudy, S.H., LL.M., LL.D.

Editor Teknis:
Efraim Jordi Kastanya, S.H.
Muhammad Hamzah
Nadhifa Marsaa

MONOGRAF

DEKONSTRUKSI PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA: MENGGAPAI CITA-CITA IDEAL PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kata Pengantar:
Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.
Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Editor:
Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum.
Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.
Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.
Rudy, S.H., LL.M., LL.D.

Editor Teknis:
Efraim Jordi Kastanya, S.H.
Muhammad Hamzah
Nadhifa Marsaa

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Judul:

Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Penulis (berdasarkan urutan tulisan):

1. Sholahuddin Al-Fatih, S.H., M.H.
2. Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.
3. Dr. Agus Riwanto, S.H., C.L.A.
4. Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H.
5. Asrul Ibrahim Nur, S.H., M.H.
6. Siti Khoiriah, S.H.I., M.H.
7. Ardhien Nissa Widhawati Siswojo, S.H., L.LM.
8. Wyka Ari Cahyanti, S.H., M.H.
9. Agung Honesta Yuristyan Sayuti, S.H.
10. Fitriana, S.H., M.H.
11. Bella Nathania, S.H.
12. Fajri Nursyamsi, S.H.,M.H.
13. Muhammad Nur Ramadhan, S.H.
14. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.
15. Septiani, S.H.
16. Rizki Emil Birham, S.H., M.H.
17. Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn.
18. Abdul Aziz Billah Djangaritu, S.H., M.H.
19. Dion Kristian Cheraz Pardede
20. Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.
21. Yunita Maya Putri, S.H., M.H.
22. M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.
23. Rodhatul Nasikhin, S.H.
24. Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum.
25. Moh. Rizaldi, S.H.
26. Dr. Aullia Vivi Yulianingrum, S.H., M.H.
27. Insan Tajali Nur, S.H., M.H.
28. Syaugi Pratama, S.H., M.H.
29. Dr. Ardilafiza, S.H., M.Hum.
30. Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H.
31. Annisa Salsabila
32. Ali Marwan SHB, S.H.

Editor:

1. Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum.
2. Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.
3. Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.
4. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.

Editor Teknis:

1. Efraim Jordi Kastanya, S.H.
2. Muhammad Hamzah
3. Nadhifa Marsaa

Kata Pengantar:

1. Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.
2. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Penerbit:

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jalan MT. Haryono No.169 Malang, Jawa Timur - Indonesia

Bekerjasama dengan :

- Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Fakultas Hukum Universitas Lampung,
- *Indonesian Center For Legislative Drafting* (ICLD)

i-xix, 455 Halaman, 15.5 cm x 23.5 cm

ISBN: 978-602-60805-5-4

HAK CIPTA PADA PENULIS

Kata Pengantar
Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.

Masalah perundang-undangan yang dahulu tidak begitu diperhatikan banyak orang, bahkan di fakultas hukum atau pendidikan hukum lainnya, saat ini semakin mengemuka dan menjadi pembahasan dari berbagai pihak. Minat berbagai pihak terhadap perundang-undangan tersebut paling tidak semakin berkembang setelah adanya Undang-Undang No.11 Th. 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yang menerapkan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan model omnibus, yang sebenarnya tidak dikenal dan tidak diatur oleh Undang-Undang No.12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah diubah terakhir kali oleh Undang-Undang No.13 Th. 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, yang berhubungan dengan pengujian *(judicial review)* terhadap UU Cipta Kerja akhirnya mendorong beberapa pemikiran dari berbagai pihak untuk memasukkan metode omnibus ke dalam UU PPP. Keresahan atas kebutuhan perubahan UU PPP tersebut pernah juga digagas oleh kegiatan webinar "Refleksi 10 tahun Undang-Undang No.12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", pada 14 Agustus 2021, yang diselenggarakan oleh kolaborasi beberapa dosen perundang-undangan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Universitas Brawijaya, dan Universitas Lampung, bersama *Indonesia Center Legislative Drafting* (ICLD) ini.

Kegiatan tersebut akhirnya menghasilkan kumpulan tulisan yang terangkum dalam Buku Monograf, "Dekonstruksi Perundang-undangan Indonesia: Menggapai cita-cita ideal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Buku ini terasa menjadi semakin penting setelah ditetapkannya Undang-Undang No.13 Th. 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. memberikan legitimasi bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus.

Dengan berlakunya Undang-Undang No.13 Th. 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memasukkan metode omnibus di dalamnya tentunya diharapkan dapat menanggulangi berlakunya UU Cipta Kerja yang banyak menimbulkan persoalan. Harapan ini dikemukakan oleh karena pembentukan UU Cipta Kerja yang awalnya bertujuan untuk menyederhanakan peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi malah menambah banyak persoalan, karena pendelegasian kepada berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaannya, yang jumlahnya jauh lebih banyak lagi. Keluhan masyarakat pengguna UU Cipta Kerja tidak hanya itu, tetapi persoalan untuk memahami isi dari UU Cipta Kerja pun banyak diungkapkan dan dibahas oleh berbagai pihak yang terdampak dari pelaksanaan UU Cipta Kerja tersebut. Artinya UU Cipta Kerja ini tidak akan dapat dikatakan sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, apabila dalam pelaksanaannya masyarakat tidak mudah untuk memahami dan mengikuti perintah yang ada di dalamnya.

Saat ini, diperlukan lebih banyak orang yang peduli pada kebaikan dan kemajuan hukum dan perundang-undangan Indonesia. Ada kepedulian, berpikir dan bekerja bersama menjadi sangat penting dilakukan saat ini. Membentuk sistim hukum perundang-undangan yang baik harus dalam 'koridor' yang benar, dalam rel yang tepat agar pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia menjadi dapat lebih diandalkan dalam menciptakan negara hukum yang dicita-citakan para *founding father*.

Saya menyambut baik kegiatan-kegiatan yang konstruktif dari teman-teman yang menekuni bidang perundang-undangan untuk membangun sistim hukum dan perundang-undangan yang lebih baik. Ditengah begitu banyaknya persoalan perundang-undangan kiranya perlu adanya banyak pemerhati perundang-undangan untuk bersama sama memikirkan cara men-dekonstruksi perundang-undangan Indonesia menjadi lebih baik.

Kata Pengantar
Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Secara garis besar negara memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi membentuk hukum dan fungsi melaksanakan hukum. Fungsi pembentukan hukum salah satunya diwujudkan dalam rupa menerbitkan peraturan perundang-undangan untuk memandu berjalannya pemerintahan dan kehidupan masyarakat dalam kehidupan bernegara. Untuk melahirkan sebuah peraturan perundang-undangan yang memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara, ditentukan cara sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk. Cara pembentukan tersebut mencakup teknik pembentukan maupun cara bagaimana materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut mampu memenuhi kebutuhan hukum.

Cara pembentukan peraturan perundang-undangan itu pun bersifat dinamis. Ia bisa saja berubah sepanjang dianggap perlu untuk memenuhi kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Hanya saja, pada saat cara pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam sebuah undang-undang, maka tuntutan penyesuaian cara pembentuk perundang-undangan juga mengharuskan dilakukannya perubahan terhadap undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengalaman penggunaan metode omnibus dalam pembentukan UU Cipta Kerja yang kemudian diuji secara formil ke Mahkamah Konstitusi mengonfirmasi bahwa cara pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah tunduk pada mekanisme yang diatur dalam UU. Jika metode tersebut belum diakomodir, maka perlu terlebih dahulu dilakukan perubahan terhadap ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengubah UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada aspek bagaimana menghadirkan sebuah produk peraturan perundang-undangan yang juga sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, cara pembentukan peraturan perundang-undangan juga mesti menjamin bahwa proses pembentukannya juga melibatkan masyarakat. Pelibatan atau

partisipasi masyarakat akan menjadi sarana untuk menjaga agar substansi sebuah peraturan perundang-undangan tidak saja untuk kepentingan elit melainkan juga untuk kepentingan masyarakat. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK memberikan panduan yang lebih jelas tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mesti dilakukan. Partisipasi tersebut setidaknya harus memenuhi tiga syarat, 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*). Agar pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dianggap tidak partisipatif, maka syarat-syarat tersebut mesti dipenuhi.

Buku yang ada di tangan pembaca ini merupakan buku kumpulan tulisan yang memuat materi terkait metode pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan juga bagaimana proses preview dan review dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan. Banyak aspek yang dituangkan dalam melihat perkembangan peraturan perundang-undangan yang terjadi. Oleh karena itu, buku ini sangat layak menjadi salah satu bacaan untuk memahami dinamika pembentukan peraturan perundang-undangan yang terjadi. Terakhir, buku ini dapat menjadi rujukan dalam memahami perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terus bergerak secara dinamis. Selamat membaca!

Kata Pengantar
Tim Editor

Pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyadari bahwa terkait metode dan teknik pembentukan undang-undang bersifat dinamis. Hal ini ditandai dengan perumusan Pasal 22A UUD 1945 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut tata cara pembentukan undang-undang dengan undang-undang. Sedangkan proses pembentukan undang-undang secara garis besar diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 21 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 22A UUD tersebut maka, sebagaimana Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, ketentuan dalam membentuk undang-undang yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi juga termasuk sebagai ketentuan dalam membentuk undang-undang. Dengan demikian selain ketentuan dalam UUD 1945, ketentuan pembentukan undang-undang termasuk pula ketentuan yang terdapat dalam:

a. undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
b. Tata tertib produk lembaga negara (Tatib DPR dan Tatib DPD; dan
c. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural pembentukan undang-undang (Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Ketentuan-ketentuan tersebut ditambah pula dengan penafsiran MK atas konstitusionalitas UU P3 dan UU MD3 dalam pembentukan undang-undang sebagaimana sudah diputus dalam Nomor Perkara 92/PUU-X/2012. Intinya, berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam pembentukan undang-undang di atas, pembentukan undang-undang merupakan pembuatan undang-undang yang mencakup Tahapan:

a. perencanaan;
   (ketentuannya ada dalam putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012 dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)

b. penyusunan;
   (ketentuannya ada dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945, putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012, dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)

c. pembahasan;
   (ketentuannya ada dalam Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012, dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)

d. pengesahan; dan
   (ketentuannya ada dalam Pasal 20 UUD 1945 dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)

e. pengundangan.
   (ketentuannya ada dalam Pasal 20 UUD 1945 dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)

Sifat yang dinamis dalam metode dan teknik pembentukan undang-undang sehingga tidak diatur dalam UUD namun

diperintahkan diatur dalam undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 22A di atas mengalami tantangan dengan adanya Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK). Metode dan teknik pembentukan UU CK tidak menggunakan metode dan teknik pembentukan yang diatur dalam UU P3. Bentuk, format, dan struktur UUCK tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Lampiran II UU 12/2011. Judul UU Cipta kerja merupakan Judul UU baru sebagaimana diatur dalam angka 4 Lampiran II UU 12/2011, bukan UU perubahan sebagaimana diatur dalam angka 6 huruf a Lampiran II UU 12/2011. Namun demikian dalam Batang Tubuh, bentuk formatnya adalah UU Perubahan sebagaimana diatur dalam angka 230 sampai dengan 238 Lampiran II UU 12/2011.

Dilihat dalam perspektif kewenangan pembentukan undang-undang, UUCK juga tidak memenuhi ketentuan. Terjadi cacat kewenangan lembaga pembentuk undang-undang. Berdasarkan BAB IV Lampiran II UU 12/2011 bentuk rancangan undang-undang/UU terdiri atas:

1. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pada Umumnya;
2. Bentuk Rancangan Undang–Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang–Undang;
3. Bentuk Rancangan Undang–Undang Pengesahan Perjanjian Internasional yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia Sebagai Salah Satu Bahasa Resmi;
4. Bentuk Rancangan Undang–Undang Perubahan Undang–Undang;
5. Bentuk Rancangan Undang–Undang Pencabutan Undang–Undang; dan
6. Bentuk Rancangan Undang–Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–Undang.

Berdasarkan keenam bentuk RUU/UU tersebut tidak ditemukan bentuk "campuran" yakni judulnya berupa Rancangan Undang-Undang Pada Umumnya sedangkan Batang Tubuhnya berupa Bentuk Rancangan Undang–Undang Perubahan Undang–Undang. DPR dan Presiden sebagai lembaga negara yang berwenang membentuk undang-undang (terkait RUU tertentu juga harus melibatkan DPD) tidak mempunyai wewenang untuk membentuk undang-undang dengan bentuk

"campuran". Dengan demikian kewenangan DPR dan Presiden dalam membentuk UU Cipta Kerja yang bentuk, format, dan strukturnya bertentangan dengan ketentuan BAB IV Lampiran II UU 12/2011 menjadikan pembentukan UU CK "terlalu dinamis" sehingga menyalahi ketentuan yang ada.

Berangkat dari perkembangan tersebut tulisan Sholahuddin Al Fatih, Nirfaqih Irfani, dan Agus Riwanto ini memperkaya khazanah dialektika metode dan teknik pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan secara lebih luas. Diharapkan akan tumbuh pemikiran-pemikiran baru yang progresif demi terwujudnya hukum yang reponsif sehingga memperkokoh bangun negara hukum di Indonesia.

Ibnu Sina Chandranegara, menulis bahwa kuasa modal dapat "menyandera" undang-undang (peraturan perundang-undangan) untuk berpihak kepada kepentingan pebisnis disbanding kepentingan publik. Hal demikian akan mempengaruhi proses pembentukannya yang akan berdampak kepada kualitas proses dan partisipasi publik. Pembentukan undang-undang dapat menjadi bentuk perwujudan pemenuhan kepentingan ekonomi yang lebih kuat (kuasa modal). Akibatnya proses pembentukannya menjadi sekedar prosedural *ansich*. Perlu dicegah terjadi benturan konflik kepentingan antara dimensi aktor dengan dunia usaha. Dimensi instrumen (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) perlu dimutakhirkan dengan metode yang pasti, baku, dan standar yang memenuhi kebutuhan praktik, serta penegasan jaminan secara normatif untuk membuka partisipasi masyarakat dalam pembentukannya.

Asrul Ibrahim Nur membahas perkembangan konsep harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Harmonisasi tidak hanya dimaknai sebagai kegiatan untuk membuat sebuah rancangan peraturan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang sudah eksis, namun juga dimaknai sebagai sebuah konsekuensi logis dari dianutnya hierarki norma hukum dalam tata hukum tertulis Indonesia. Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara praksis perlu dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu *pre-legislation*, *legislation*, dan *postlegislation*. Hal ini agar proses harmonisasi dapat berjalan dengan sempurna pada setiap tahapannya sebagai upaya integral untuk memperkuat sistem hukum nasional, khususnya hukum tertulis. Demikian pula, harmonisasi peraturan

perundang-undangan perlu dilakukan secara multidisipliner agar dapat memitigasi lebih baik tentang potensi disharmoni regulasi.

Siti Khoiriah menyoroti tentang potensi disharmoni sebagai akibat dari banyaknya reguasi yang dibuat. Harmonisasi peraturan perundang-undangan Indonesia semakin signifikan di tengah terjadinya tumpang tindih peraturan perundang-undangan baik yang sederajat di tingkat pusat dan daerah maupun sesuai dengan hierarki. Harmonisasi ini dibutuhkan menuju terciptanya kepastian dan jaminan hukum, ketertiban, dan rasa terlindungi bagi siapa pun yang berkepentingan.

Ardhien N.W. S, Wyka A.C., dan Agung H.Y.S., membahas mengenai dinamika hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden, khususnya pembentukan Perpres tentang BRIN. Dinamika hukumnya dapat ditelaah dari rangkaian peristiwa hukum secara formil dan materiil. Secara formil dapat dilihat melalui: Pertama, kronologi pembentukan Perpres tentang BRIN melalui 6 (enam) fase serta upaya untuk mengatasi kendala fundamental akibat kekosongan hukum RPerpres tentang BRIN pada fase ketiga. Kedua, problematika prosedur dan tahapan pembentukan Perpres tentang BRIN dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sedang secara materiil dapat dikaji melalui dasar kewenangan pembentukan Perpres tentang BRIN, yaitu meninjau materi muatan Perpres tentang BRIN sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* UU Nomor 11 Tahun 2020. Dari sisi formil, perlu kejelasan prosedur dan tahapan pembentukan Perpres mengenai organisasi kelembagaan di lingkungan pemerintahan yang jelas, baik yang disusun atas dasar delegasi maupun melaksanakan penyelenggaraaan kekuasan pemerintahan. Dari sisi materiil, perlu kejelasan materi muatan materi muatan pembentukan Perpres tentang BRIN, dan kejelasan sumber kewenangan pembentukan Perpres, serta perlu kontrol terhadap pembentukan Perpres yang bersifat preventif dan represif. Sehingga materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi agar tidak melampaui batas dari yang didelegasikan.

Fitriana, mengemukakan bahwa pengusaha memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat dalam menentukan syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak. Sedangkan, kedudukan pekerja/buruh, berada dalam posisi lemah. Untuk

menyeimbangkan kedudukan tersebut, Pemerintah harus hadir untuk melindungi kepentingan pekerja/buruh. Hal itu merupakan pemberlakuan kaidah hukum heteronom. Asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dalam bentuk keterbukaan informasi dan pemberian ruang partisipasi kepada masyarakat. Sebagai kaidah hukum heteronom, peraturan perundang-undangan berkedudukan sebagai sumber hukum utama yang memberikan batasan-batasan minimal terhadap ketentuan syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban pengusaha dan pekerja/buruh, agar tidak terjadi perbudakan modern (*modern slavery*). Partisipasi pihak pekerja/buruh dalam suatu pembentukan undang-undang harus diupayakan untuk melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh.

Bella Nathania, menulis bahwa Rawls dan Habermas menekankan bila pelaksanaan partisipasi publik perlu memperhatikan kesetaraan, mengedepankan inklusvitas, menginstitusionalisasi forum partisipasi publik, dan melandaskannya pada deliberasi yang mengedepankan rasionalitas. Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya telah diatur dalam konstitusi hingga peraturan menteri. Akan tetapi, konstitusi dan peraturan perundang-undangan belum cukup mengatur keterbukaan informasi, restriksi, dan metode. Karena itu, dalam menjalankan partisipasi publik yang adil dan bermakna pemerintah perlu untuk melakukan lima langkah untuk menuju pada satu titik yaitu partisipasi publik yang adil dan bermakna serta menjadikan masyarakat sebagai pusatnya.

Fajri Nursyamsi, Muhammad Nur Ramadhan menulis bahwa Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memberikan poin penting yang harus menjadi dasar perubahan skema partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya. Namun, pertimbangan dari Putusan MK belum sepenuhnya menyentuh kebutuhan kelompok penyandang disabilitas: hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Perlu prasyarat lainnya, yaitu terpenuhi hak atas aksesibilitas. Selain itu, berdasarkan teori tangga partisipasi, bercermin dari proses

pembentukan UU 11/2020, partisipasi penyandang disabilitas masih dalam tahap *theraphy* menuju *informing*. Permasalahan itu harus diselesaikan dengan memperkuat jaminan bagi terciptanya partisipasi yang bermakna bagi penyandang disabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Mustafa Lutfi dan Septiani dalam tulisannya Ius Constituendum Legislasi: Politik Hukum Desain Pembentukan Exs Ante Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menilai bahwa Pembenahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan melalui mekanisme ex ante review. Mekanisme ex ante review menurut penulis dapat menjadi konstruksi baru dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum suatu undang-undang disahkan.

Rizki Emil Birham dan Muhammad Wildan Ramdhani dalam tulisannya Penyempurnaan Pengaturan Mengenai Materi Muatan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Agung Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berpendapat bahwa Putusan Mahkmah Konstitusi dan putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat seluruh lembaga negara dan warga negara (erga omnes). Oleh karena itu keharusan tindak lanjut Putusan tersebut harus juga ditindaklanjuti tidak hanya di tingkat UU namun juga seluruh Peraturan Perundang-Undangan. Penulis menyarankan untuk melakukan perubahan terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 dengan menambahkan putusan Mahkamah Agung sebagai materi muatan dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden, perda provinsi, dan perda kabupaten/kota. Hal ini dilakukan sebagai bentuk perwujudan sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sekaligus sebagai sarana untuk melindungi hak asasi manusia.

Abdul Aziz Billah Djangaritu dalam tulisannya mengenai *Penerapan Kewenangan Ex Ante Review Di Indonesia* mengemukakan dua analisis utama dalam perbaikan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pertama perlunya menerapkan ex ante review agar saat disahkan maupun pelaksanaannya tidak banyak menemui permasalahan atau bahkan penolakan dari masyarakat. *Kedua* Diperlukannya suatu lembaga negara baru yang dapat menjalankan kewenangan *ex ante review*, dimana lembaga tersebut harus bersifat netral terhadap kekuasaan-keuasaan yang memegang fungsi legislasi seperti *eksekutif* dan *legislative*.

Dion Kristian Cheraz Pardede dalam tulisannya *Menjawab Polemik Kedudukan Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional Dengan Judicial Preview* memberikan jalan keluar dengan tawaran judicial preview terhadap debat apakah MK dapat menguji Undang-Undang Ratifikasi. Penulis menawarkan *judicial preview* sebagai jalan tengah dengan beberapa pilihan model yang ada saat ini.

Reza Fikri Febriansyah dalam tulisannya berjudul_*Aspek Kemanfaatan Putusan Mk No. 91/Puu-Xviii/2020 Dalam Perspektif Beginselen Van Behooorlijke Regelgeving menyatakan bahwa* Terlepas dari segala kontroversinya, Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 telah menjadi "langkah maju" MK dalam lintasan sejarah pengujian formil suatu Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Penulis berpendapat bahwa Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 dapat dimaknai sebagai suatu dekonstruksi terhadap berbagai tendensi dan paradigma yang selama ini cenderung 'meremehkan' eksistensi dan fungsi ditempuhnya suatu prosedur yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginselen van behooorlijke regelgeving*) sebagai salah satu pilar penting dalam menjamin terwujudnya supremasi konstitusi.

Yunita Maya Putri, M.Iwan Satriawan, Rodhatul Nasikhin - Triple Helix Pembangunan Hukum di Daerah. Penulis menyatakan bahwa penggunaan model *triple helix* dalam penyusunan produk hukum di daerah menjadi sangat penting. Metode Triple helix ini, adalah metode yang dikembangkan oleh Etzkowitz, yang mensyaratkan adanya (tiga) komponen yang harus dapat bekerjasama termasuk dalam pembentukan hukum, yaitu universitas- pemerintah-industri (yang terdampak dengan peraturan).

Eka N.A.M Sihombing - Penerapan Teori Manajemen dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tulisan ini mengangkat pentingnya penerapan teori dalam konsep manajemen dalam proses pembentukan peraturan perundangan. Dari prakteknya 5 (lima) fungsi manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, implementasi, evaluasi, dan pengawasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Terdapat 1 (satu) fungsi yang selama ini belum dilaksanakan secara maksimal padahal sudah diatur dalam UU Pembentukan

Peraturan Undang-Undangan. Fungsi evaluasi perlu diterapkan pasca proses pembentukan UU untuk melihat efektifitas implementasi suatu UU di masyarakat.

Moh Rizaldi - *Nondelegation Principle* sebagai batas pembentukan peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan. Artikel ini mengangkat persoalan bagaimana pengadilan menerapkan *nondelegation doctrine* dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Penggunaaan doktrin ini harus dimaknai sesuai hakikatnya bahwa hanya pembentuk undang-undang yang memiliki kekuasaan konstitusional untuk membuat undang-undang. Apabila batasan itu dilampaui, maka sudah seharusnya peraturan itu dinyatakan inkonstitusional

Aullia Vivi Yulianingrum - Urgensi Rekonstruksi Hukum Terkait Eksistensi Constitutional Complaint pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Penulis mengingatkan perlu merekonstruksi hukum tentang *constitutional complaint* pada MK RI. Hal ini diusulkan dengan memperbandingkan konstruksi hukum di berbagai negara yang melindungi hak konstitusionalnya warganya. Apalagi secara fakta terdapat perkara-yang masuk ke MK RI dimana substansialnya sebagai permohonan *constitutional compaint* diabaikan karena tidak ada aturan yang jelas mengaturnya

Insan Tajali Nur - Peraturan Perundangan Lain yang Semu di Indonesia. Penulis mengangkat persoalan bahwa Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 tidak hanya menyebutkan peraturan perundang-undangan, tapi Pengembangan Model Produk Hukum Yang Semu dan Bersegi Satu. Kemudian, penulis menawarkan konsep yang dibangun guna mensinergikan *regeling* dan *Psuedowetgeving/ beleidsregel* sebagai regulasi berbasis kerakyatan dan berkelanjutan dan Bagaimana Konsep yang dibangun guna mensinergikan *regeling* dan *Psuedowetgeving/ beleidsregel* sebagai regulasi berbasis kerakyatan dan berkelanjutan?

Syaugi Pratama - Reformulasi Batasan Ideal antara Peraturan Kebijakan dengan Peraturan Perundang-Undangan Dewasa Ini. Penulis mengagas perlunya limitasi persamaan dan perbedaan dalam menentukan batasan ideal peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Dengan adanya limitasi tersebut maka dapat ditentukan kontruksi reformulasi batasan ideal antara peraturan perundang-undangan dan

peraturan kebijakan sebagai upaya mendekontruksi perundang-undangan di Indonesia.

Ardilafiza, Beni, Annisa - Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut UUD 1945. Tulisan ini menjelaskan bahwa Peraturan Menteri hanya dapat dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi dan tidak dapat dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Klausula Pasal 8 ayat (2) UU PPP yang menyebutkan berdasarkan kewenangan, membuat pemahaman Menteri memaknai sebagai kewenangan atribusi juga dimiliki Menteri, dan bebas membentuk Peraturan Menteri walaupun tidak ada delegasi. Maka agar pemahaman menjadi sama atas kewenangan Menteri, Penulis mengusulkan perubahan klausula Pasal 8 ayat (2) UU P3 dari kalimat "berdasarkan kewenangan" menjadi "berdasarkan kewenangan atribusi membentuk peraturan perundang-undangan"

Ali Marwan HSB - Membedakan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Penulis mengingatkan bahwa terdapat perbedaan materi muatan peraturan pemerintah dengan materi muatan peraturan presiden sebagai peraturan delegasi dari Undang-Undang. Penulis juga menyarankan bahwa materi muatan Peraturan Presiden ke depan hanya untuk melaksanakan perintah undang-undang dan melaksanakan urusan pemerintahan dan tidak perlu melaksanakan perintah dari peraturan pemerintah. Karena secara proses, pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sama-sama merupakan kewenangan Presiden

Hormat kami,
Tim Editor:

- Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M. Hum. (Fakultas Hukum Universitas Brawijaya)
- Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M. Hum. (Fakultas Hukum Universitas Brawijaya)
- Rudy, S.H., LL.M., LL.D. (Fakultas Hukum Universitas Lampung)
- Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan *Indonesian Center for Legislative Drafting*)

DAFTAR ISI

PENDAHULUAN

Kata Pengantar Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H. iii

Kata Pengantar Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H...... v

Kata Pengantar Tim Editor..... vii

Daftar Isi..... xv

ISI MONOGRAF

Seputar Metode dan Teknik Pembentukan

Perihal Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Manakah Yang Paling Tepat Diterapkan di Indonesia?
Sholahuddin Al-Fatih, S.H., M.H..... 1

***Omnibus Law*: Antara Metode dan Teknik Perundang-Undangan Serta "*Best Practice*" di Jerman Sebagai Perbandingan**
Nurfaqih Irfani, S.H., M.H. 10

Strategi Ketatanegaraan Memperbaiki Kualitas Undang-Undang Cipta Kerja Melalui Metode *Omnibus Law*
Dr. Agus Riwanto, S.H., C.I.A. 42

Seputar Proses Pembentukan dan Partisipasi Publik

Kuasa Modal Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H. 58

Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Konstelasi dan Kontroversi
Asrul Ibrahim Nur, S.H., M.H..... 80

Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Menuju Keadilan di Indonesia
Siti Khoiriah, S.H.I., M.H. 92

Dinamika Hukum Pembentukan Peraturan Presiden Tentang Badan Riset Dan Inovasi Nasional
Ardhien Nissa Widhawati Siswojo, S.H., L.LM.

Wyka Ari Cahyanti, S.H., M.H.
Agung Honesta Yuristyan Sayuti, S.H..... 127

Urgensi Penguatan Partisipasi Pekerja/Buruh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Fitriana, S.H., M.H..... 157

Menuju Partisipasi Publik Yang Adil dan Bermakna
Bella Nathania, S.H..... 173

Dekonstruksi Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia
Fajri Nursyamsi, S.H.,M.H.
Muhammad Nur Ramadhan, S.H. 193

Seputar Preview dan Review Peraturan Perundang-Undangan

***Ius Constituendum* Legislasi: Politik Hukum Desain Pembentukan *Exs Ante Review* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**
Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.
Septiani, SH. 211

Penyempurnaan Pengaturan Mengenai Materi Muatan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Rizki Emil Birham, S.H.
Muhammad Wildan Ramdhani, SH. M.Kn..... 189

Penerapan Kewenangan Ex Ante Review di Indonesia
Abdul Aziz Billah Djangaritu, S.H., M.H. 252

Menjawab Polemik Kedudukan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional dengan *Judicial Preview*
Dion Kristian Cheraz Pardede 270

Aspek Kemanfaatan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dalam Perspektif *Beginselen Van Behooorlijke Regelgeving*
Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H. 289

Seputar Teori dan Pendekatan Baru dalam Perundang-Undangan

Triple Helix Pembangunan Hukum di Daerah (Kajian Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pesisir Barat)
Yunita Maya Putri, S.H., M.H.
M.Iwan Satriawan, S.H., M.H.
Rodhatul Nasikhin, S.H. 308

Penerapan Teori Manajemen dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
DR. Eka N.A.M Sihombing, SH., M.Hum. 326

Pemberdayaan *Nondelegation Doctrine* sebagai Batasan Pembentukan Peraturan atas Dasar Kewenangan
Moh. Rizaldi, S.H. 280

Urgensi Rekonstruksi Hukum Terkait Eksistensi *Constitutional Complaint* Pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Dr. Aullia Vivi Yulianingrum, S.H., M.H. 291

Peraturan Perundang- Undangan Lain Yang Semu di Indonesia
Insan Tajali Nur, S.H., M.H. 374

Reformulasi Batasan Ideal Antara Peraturan Kebijakan dengan Peraturan Perundang-Undangan Dewasa ini
Syaugi Pratama, S.H., M.H. 392

Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945
Dr. Ardilafiza, S.H., M.Hum
Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H,
Annisa Salsabila 411

Membedakan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden
Ali Marwan HSB, S.H. 430

Biografi 441

PERIHAL METODE PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: MANAKAH YANG PALING TEPAT DITERAPKAN DI INDONESIA?

Sholahuddin Al-Fatih, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
Jl. Raya Tlogomas No. 246 Malang
E-mail: sholahuddin.alfath@gmail.com

Abstract

This research was conducted to analyze the problems of the formation of laws and regulations, where one of the weaknesses is related to the method chosen. Through a conceptual approach, cases and legislation, this study tries to analyze and examine several methods in the formation of legislation, such as the Regulatory Impact Analysis (RIA) method, the Omnibus Law to the opportunity to use artificial intelligence (AI). This research is expected to provide a solution regarding the choice of the right method of forming laws and regulations in Indonesia.
Keywords: Method; Regulations; RIA; Omnibus Law; AI

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisa problematika pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana salah satu kelemahannya adalah terkait metode yang dipilih. Melalui pendekatan konseptual, kasus dan perundangan-undangan, penelitian ini mencoba untuk menganalisis dan mengkaji terkait beberapa metode dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti metode Regulatory Impact Analysis (RIA), Omnibus Law hingga peluang menggunakan kecerdasan buatan atau Artificial Intelligence (AI). Penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi terkait pilihan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang tepat di Indonesia.
Kata Kunci : Metode; Peraturan Perundang-undangan; RIA; Omnibus Law; AI

PENDAHULUAN

Reformasi penataan regulasi di Indonesia seperti tidak pernah menunjukkan titik temu. Baru saja setahun lalu DPR merilis Program Legislasi Nasional untuk jangka waktu 4 tahun ke depan (periode 2020-2024), dimana salah satu bentuk reformasi regulasi muncul dalam metode bernama Omnibus Law, penolakan secara massif dan terstruktur disuarakan oleh beragam elemen masyarakat. Walaupun, tak sedikit pula yang mendukung penerapan metode Omnibus Law tersebut.

Dua Rancangan Undang-Undang (RUU) yang masuk prioritas prolegnas 2020-2024, disusun menggunakan metode Omnibus Law. Keduanya yaitu RUU Cipta Kerja (yang sudah diundangkan menjadi UU Cipta Kerja, yang kemudian diputus inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi) dan RUU Fasilitas Perpajakan.

Pro kontra terkait UU Ciptaker, sejalan pula dengan viralnya metode Omnibus Law, yang konon menyisakan banyak permasalahan karena dianggap tidak sesuai untuk diterapkan di negara dengan sistem hukum *civil law* seperti Indonesia. Sebab memang metode Omnibus Law lebih lazim digunakan di negara dengan sistem hukum common law seperti Amerika Serikat dan sebagainya.[1]

Padahal, sejatinya penggunaan metode Omnibus Law adalah dalam rangka upaya reformasi regulasi untuk mendukung ikhtiar pemerintah, mengurangi jumlah regulasi yang sudah berlebihan (hyper-regulation) atau dikenal juga dengan istilah obesitas regulasi. Catatan Presiden Jokowi di tahun 2016 silam, terdapat 42.000 regulasi di Indonesia yang kadang justru membuat rumit pemerintah sendiri dalam mengambil kebijakan.[2]

Tak hanya itu saja, setahun berikutnya, tepatnya di tahun 2017, Laporan Paket Kebijakan Ekonomi I-XV menunjukkan adanya 9 regulasi yang dicabut, 31 regulasi direvisi, 49 regulasi dibentuk, 35 regulasi digabung dan 89 regulasi mencabut yang

---

[1] Ima Mayasari, "Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law Di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 1, https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401. hlm. 6

[2] M. Nur Sholikin, "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pasar Modal* 8, no. 15 (2018): 79–95, https://pshk.or.id/dokumen/5288. hlm. 80

lama.[3] ALurnya terlihat jelas, rajin menerbitkan regulasi di masing-masing unit, rajin pula regulasi tersebut direvisi atau bahkan dicabut. Hal ini dibenarkan pula melalui data yang penulis ambil dari data di KemenkumHAM.

Berdasarkan database Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM. Apabila dirinci jumlah peraturan perundang-undangan dari tahun 1945 sampai dengan Desember 2019, pemerintah telah menerbitkan sangat banyak regulasi. Dari jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak adalah peraturan setingkat menteri, yakni 14334 peraturan.[4] Jumlah tersebut terus meningkat di tahun 2021, dimana berdasarkan data dari peraturan.go.id yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan HAM, terdapat sebanyak 3835 Peraturan Pusat (termasuk PP dan Perpres), 16619 Peraturan Menteri, 4478 Peraturan LPNK dan 15982 Peraturan Daerah.[5]

Agar kedepannya, tidak banyak regulasi yang dibuat, direvisi atau dicabut, maka seyogyanya perlu dibuat standar pembentukan peraturan perundang-undangan, agar tidka ada lagi celah berupa tumpang tindih wewenang, kekosongan atau kekaburan norma hukum dalam regulasi yang berlaku. Melalui penelitian ini, penulis mencoba melakukan kajian terkait metode apa yang sekiranya tepat digunakan dalam pembentukan peraturna perundang-undangan. Tentu, tidak semua metode, dimana dalam artikel ini penulis hanya membahas tentang metode Omnibus Law, RIA dan potensi penerapan AI.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, dengan menitikberatkan pada kajian literatur dan produk hukum terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan jenis pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus berkaitan dengan problematika pembentukan peraturan perundang-undangan. Data yang diperoleh melalui kedua jenis pendekatan tersebut selanjutnya dianalaisis menggunakan metode perekriptif analitis. Sehingga,

---

[3] *Ibid*. Sholikin.

[4] Patrick Corputty, "Omnibus Law Sebagai Alternatif Penyembuh Obesitas Regulasi Sektoral," *Jurnal Saniri* 1, no. 1 (2020): 44–61, https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/saniri/article/view/435. hlm. 47

[5] KemenKumHAM, "Peraturan Di Indonesia," KemenKumHAM, 2021, https://peraturan.go.id/. di akses pada tanggal 26 November 2021

melalui penelitian ini diharapkan dapat ditemukan ide atau gagasan baru berkaitan dengan metode yang tepat digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

PEMBAHASAN

Reformasi Regulasi dan Pilihan Metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Reformasi, secara bahasa dimaknai sebagai upaya perubahan. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefnisikan reformasi sebagai perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara.[6] Definisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan yang dimaksud dalam istilah reformasi adalah perubahan yang drastis. Reformasi tidak dimaksudkan sebagai perubahan yang perlahan dan dalam ruang lingkup yang sempit. Akan tetapi perubahan dalam reformasi bersifat menyeluruh atau radikal dan mempunyai pengaruh yang cepat.

Sedangkan arti kata regulasi menurut KBBI adalah pengaturan. Sehingga apabila digabungkan maka reformasi regulasi bermakna perubahan yang bersifat menyeluruh dan mempunyai pengaruh cepat untuk perbaikan dalam pengaturan. Pengaturan di sini dimaksudkan adalah peraturan perundang-undangan.[7] Melihat praktek reformasi regulasi yang berkembang saat ini, Kusnu Goesniadhie menyebutkan, ada beberapa pra-syarat untuk mewujudkan reformasi regulasi, yaitu[8][9] :

1. Perlunya melakukan identifikasi dan analisis masalah berkaitan dengan disharmonisasi regulasi yang ada, bahkan jika perlu dicari akar penyebab permasalahannya;
2. Perlunya melakukan penemuan hukum dengan cara interpretasi atau penafsiran hukum untuk membangun kontruksi hukum;

---

[6] *Op. Cit.* Sholikin, "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia." hlm. 82

[7] *Ibid*. Sholikin.

[8] Oly Viana Agustine, "Keberlakuan Yurisprudensi Pada Kewenangan Pengujian Undang-Undang Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 642, https://doi.org/10.31078/jk1539.

[9] Kusnu Goesniadhie, Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik, Malang: Nasa Media, (2010), hlm. 11

3. perlunya melakukan penalaran hukum atas hasil interpretasi dan kontruksi hukum agar terwujud logika hukum yang benar; dan
4. perlunya menyusun argumanteais hukum yang rasional, terstruktur, terukur dan jelas dan diiringi dengan pemahaman terhadap sistem hukum agar tidak terjadi atau timbul disharmonisasi regulasi lagi.

Persyaratan tersebut jika sudah bisa dipenuhi, maka upaya reformasi regulasi (termasuk di dalamnya upaya harmonisasi dan sinkronisasi regulasi tentunya) akan semakin nyata terwujud. Berkaitan dengan identifikasi masalah yang sudah penulis jelaskan pada sub topik sebelumnya, maka langkah taktis selanjutnya adalah dengan memilih metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang tepat.

Metode Regulatory Impact Analysis (RIA)

Regulatory Impact Analysis (RIA) muncul dalam beragam bentuk seusia dengan kebutuhan masing-masing negara, misalnya digunakan untuk mengukur dampak bisnis, atau di lain kesempatan untuk mengukur beban dokumen administratif.[10] Lebih sederhananya, metode RIA digunakan oleh pembuat undang-undang untuk mengukur dampak positif dan negatif dari sebuah regulasi terhadap dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang emncakup segala asepk kehidupan di dalamnya.

Sehingga, metode RIA bisa juga dikatakan sebagai alat pembuat kebijakan/keputusan, yang merupakan metode untuk: a). secara sistematis dan konsisten menguji potensi dampak yang mungkin timbul dari tindakan pemerintah; dan b). mengkomunikasikan informasi kepada pembuat kebijakan.[11] Sehingga, di beberapa negara seperti Perancis dan Inggris (terutama di negara-negara anggota OECD/Organisation for Economic Co-operation and Economic Development), RIA digunakan sebagai metode dan alat untuk mengukur kebijakan pembuat undang-undang.

---

[10] OECD, *Regulatory Impact Analysis Best Practices in OECD Countries: Best Practices in OECD Countries*, 1997, https://books.google.co.id/books?id=jQbDwvGrA5gC&dq=regulatory+impact+analysis&lr=&hl=id&source=gbs_navlinks_s. hlm. 13

[11] *Ibid*. OECD. hlm. 14

Melalui pendekatan RIA, ada lima kategori keputusan yang bisa diambil, yaitu:[12]

1. Pakar
(*Expert - The decision is reached by a trusted expert, either a regulator or an outside expert, who uses proffesional judgement to decide what should to be done*);
2. Kesepakatan bersama
(*Consensus - The decision is reached by a group of stakeholders who reach a common position that balances their interests);*
3. Politis
(Political - The decision is reached by political representatives based on partisan issues of importance to the political proccess);
4. Pembanding
(Benchmarking - The decision is based on reliance on an outside model, such as international regulation);
5. Empiris
(Empirical - The decision is based on fact-finding and analysis that defines the parameters of action according to established criteria).

Melihat kepada lima kategori keputusan berdasarkan metode RIA tersebut, sepertinya kategori pertama sangat jarang ditemukan dalam produk hukum yang ada di Indonesia. Yang justru mayoritas adalah model keputusan konsensus dan pragmatisme politis. Seperti dalam penentuan besaran ambang batas parlemen yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu, dimana besaran ambang batas parlemen tidak pernah dirumuskan secara matematis oleh pembuat undang-undang, namun hanya merupakan kesepakatan bersama antar fraksi di parlemen.

Terlepas dari realita tersebut, metode RIA memang lebih tepat digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan iklim dunia usaha/kerja. Sebab metode RIA ini akan menghitung dampak untung rugi, resiko yang ditimbulkan serta mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi.

Sebagai pembanding, Nuri Andarwulan menyebutkan bahwa metode RIA ini terbukti efektif untuk meningkatkan iklim usaha di Korea Selatan, Vietnam, China, Australia, dan Amerika Serikat, sehingga Organisasi Pembangunan dan Kerjasama

[12] *Ibid.* OECD.

Ekonomi (OECD) mendorong penggunaannya di berbagai negara lainnya.[13]

Meskipun demikian, hasil riset dari Claudio M. Radaelli menunjukkan bahwa RIA sejatinya tidak terlalu signifikan berpengaruh dalam menigkatkan iklim dunia usaha, terutama di beberapa negara seperti di Kanada, Denmark, Belanda, Swedia, Inggris, Amerika Serikat, dan Uni Eropa menunjukkan bahwa mode dan tingkat kontrol bervariasi, dengan hampir tidak ada bukti yang mendukung hipotesis ekonomi politik positif di Denmark dan Swedia dan lebih kuat bukti dalam kasus lain, terutama Amerika Serikat dan Inggris.[14]

Metode Omnibus Law

Omnibus Law sendiri seringkali diartikan sebagai sebuah kumpulan regulasi/aturan hukum yang terpadu atau hukum untuk semua.[15] Oleh sebab itu, penulis mencoba menganalisa penggunaan Omnibus Law dalam penyusunan dan harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah.

Dalam praktek ketatanegaraan yang berkembang di dunia, beberapa negara telah menerapkan model Omnibus Law dalam membentuk produk hukum mereka, seperti:

1. *The Omnibus Appropriations Act* di Amerika Serikat pada tahun 1950.[16]
2. *A Global Information Resource on Consumer, Commerce and Data Protection Worldwide National Omnibus Laws* di negara negara seperti : Argentina, Australia, Austria, Belgia, Kanada, Chile, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia,

---

[13] Nuri Andarwulan, "Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) Untuk Implementasi Kebijakan" (Bogor, 2015), http://phariyadi.staff.ipb.ac.id/files/2017/05/ITP602-Analisis-Resiko-Regulatory-Impact-Assessment-RIA-2017-NAN.pdf. hlm. 7

[14] Claudio M. Radaelli, "Regulating Rule-Making via Impact Assessment," *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution* 23, no. 1 (2010): 89–108, https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x. hlm. 89

[15] Agnes Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law," *Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019): 300–316, https://doi.org/10.14710/gk.6.3.300-316. hlm. 300-306

[16] Tempo, Pengamat Hukum: Banyak Negara Kapok Pakai Omnibus Law, http://www.nasional.tempo.co/read diakses pada tanggal 29 Februari 2020

Italia, Jepang, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luksemburg, Malta, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Rumania, Rusia, Slowakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Taiwan, Thailand dan Inggris.[17]

3. *The Omnibus Investment Code* di Filipina, *Taxation Act 2019* di Selandia Baru, *Act of Implementation of US FTA* di Australia maupun *Law Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Value-Added Tax, Law on Excise Tax and the Law on Tax Administration* di Vietnam.[18]

Jika dilihat dari definisi secara tekstual, sejatinya Omnibus Law menurut pandangan penulis telah diterapkan di Indonesia dalam UU ITE dan UU Pemilu. Menurut hemat penulis, ada beberapa keunggulan penyusunan regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law, diantaranya :

1. Mampu mengatasi disharmonisasi dan ketidaksinkronan regulasi yang ada;
2. Memuat simplifikasi dalam rangka reformasi regulasi;
3. Meminimalisasi konflik kewenangan antara Kementerian dan Lembaga karena aturan yang dibuat menjadi satu payung terpadu.

Selain kelebihan dan keunggulan, terdapat pula kekurangan dari metode Omnibus Law, diantaranya :

1. Memunculkan kontradiksi di tengah masyarakat, sebab model Omnibus Law memang tidak lazim digunakan di negara-negara Civil Law, namun biasa digunakan di negara-negara Common Law;
2. Memunculkan peluang untuk direview, baik melalui *Judicial Review* atau bahkan melalui *Executive* atau *Legislative Review* karena mempertimbangkan faktor keamanan dan stabilitas negara;
3. Memunculkan ketidakpercayaan terhadap pemerintah. Sebab, lazimnya sebuah regulasi yang disusun melalui Omnibus Law, terdiri atas banyak pasal dan ayat, yang

[17] Privacy Exchange, A Global Information Resource on Consumer, Commerce and Data Protection Worldwide National Omnibus Laws, http://www.privacyexchange.org/legal/nat/omni/nol.html diakses pada tanggal 29 Februari 2020

[18] CNBC, Tak Cuma di RI, Omnibus Law Banyak Dipakai Negara Lain, http://www.cnbcindonesia.com/news/html diakses pada tanggal 29 Februari 2020

mungkin di dalam pasal dan ayat tersebut terkandung muatan yang multitafsir, ambigu dan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Penerapan Artificial Intelligence (AI)

Kecerdasan buatan atau artificial intelligence (AI) menjadi tren baru dalam dinamika kehidupan masyarakat modern. Hampir semua aspek kehidupan, kini bisa mengadopsi konsep AI tersebut, tak terkecuali hukum. Misalnya saja konsep hakim berbasis AI yang berkembang di China sejak tahun 2017 silam atau advokat AI yang bisa mengidentifikasi 30 masalah hukum dalam waktu 4 jam dengan akurasi mencapai 94%.[19] gagasan serupa juga sudah mulai masuk ke Indonesia melalui laman hukumonline.com yang meluncurkan Legal Intelligence Assistant (LIA), sebuah platform edukasi hukum berbasis chatbot.[20]

Melihat potensi tersebut, tidak menutup kemungkinan jika dimasa yang akan datang, perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga memanfaatkan bantuan AI. AI bisa membantu meminimalisasi adanya tumpag tindih regulasi dan sejenisnya.

Meskipun demikian, sebab dalam benchmarking diluar sana belum ditemukan potensi sejenis, besar kemungkinan jika penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih harus dikaji ulang. Pada fase manakah AI harus dilibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga regulasi yang dihasilkan benar-benar bisa mendatangkan kemanfaatan, keadilan dan memberikan kepastian hukum.

Sehingga, menurut hemat penulis, diantara RIA, Omnibus Law ataupun potensi penggunaan AI, tentunya yang paling lebih penting adalah memasukakn dulu metode-metode tersebut ke dalam materi perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Selanjutnya, pemerintah harus mengumumkan kepada publik, metode apa

[19] Eka NAM Sihombing and Muhammad Yusrizal Adi Syaputra, "Implementasi Penggunaan Kecerdasan Buatan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (2020): 419, https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.v14.419-434. hlm. 420

[20] *Ibid*. Sihombing and Adi Syaputra.

yang akan digunakan dalam menyusun sebuah undang-undang. Transparansi penggunaaan metode ini penting, sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa baik metode RIA, omnibus law maupun penerapan AI, memiliki kelebihan dan kekurangan. Titik pentingnya bukan pada pemilihan satu metode saja, namun pada kecermatan pembuat unndag-undang, untuk memilih metode mana yang tepat, bisa salah satu diantaranya atau justru campuran. Kecermatan inilah yang menjadi kunci metode yang tepat digunakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Agustine, Oly Viana. "Keberlakuan Yurisprudensi Pada Kewenangan Pengujian Undang-Undang Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 642. https://doi.org/10.31078/jk1539.

Andarwulan, Nuri. "Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) Untuk Implementasi Kebijakan." Bogor, 2015. http://phariyadi.staff.ipb.ac.id/files/2017/05/ITP602-Analisis-Resiko-Regulatory-Impact-Assessment-RIA-2017-NAN.pdf.

Corputty, Patrick. "Omnibus Law Sebagai Alternatif Penyembuh Obesitas Regulasi Sektoral." *Jurnal Saniri* 1, no. 1 (2020): 44–61. https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/saniri/article/view/435.

Fitryantica, Agnes. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law." *Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019): 300–316. https://doi.org/10.14710/gk.6.3.300-316.

KemenKumHAM. "Peraturan Di Indonesia." KemenKumHAM, 2021. https://peraturan.go.id/.

Mayasari, Ima. "Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 1. https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401.

OECD. *Regulatory Impact Analysis Best Practices in OECD Countries: Best Practices in OECD Countries*, 1997. https://books.google.co.id/books?id=jQbDwvGrA5gC&dq=regulatory+impact+analysis&lr=&hl=id&source=gbs_navlinks_s.

Radaelli, Claudio M. "Regulating Rule-Making via Impact Assessment." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution* 23, no. 1 (2010): 89–108. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x.

Sholikin, M. Nur. "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pasar Modal* 8, no. 15 (2018): 79–95. https://pshk.or.id/dokumen/5288.

Sihombing, Eka NAM, and Muhammad Yusrizal Adi Syaputra. "Implementasi Penggunaan Kecerdasan Buatan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (2020): 419. https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.v14.419-434.

OMNIBUS LAW: ANTARA METODE DAN TEKNIK PERUNDANG-UNDANGAN SERTA "*BEST PRACTICE*" DI JERMAN SEBAGAI PERBANDINGAN

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.
Perancang Peraturan Perundang-undangan
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
irfaninurfaqih@gmail.com

I. Pendahuluan

Sejak pertama kali mengemuka, pembentukan *omnibus law* sebagai suatu cara untuk mengatasi persoalan terlalu banyak dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan, menghadirkan polemik dan pro-kontra baik di kalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat umum. *Omnibus law* kerap dipilih sebagai tema kegiatan diskusi publik atau webinar yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintahan, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat untuk mengupas dan membedah secara mendalam rasionalitas, kompatibilitas, serta efektivitas penerapan *omnibus law* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Ide pembentukan *omnibus law* disampaikan oleh Bapak Presiden Joko Widodo pada pidato pelantikan beliau saat terpilih kembali sebagai Presiden Republik Indonesia untuk periode 2019-2024. Dalam pidatonya, disampaikan bahwa untuk mengatasi hambatan investasi dan pertumbuhan lapangan kerja yang disebabkan oleh tumpang tindih berbagai regulasi, perlu dibentuk *omnibus law,* sebagai "undang-undang sapu jagat" yang bisa merevisi banyak undang-undang sekaligus.[1] Menindaklanjuti kebijakan ini, Pemerintah bekerja keras melakukan penyusunan *omnibus law* dengan memaksimalkan seluruh sumber daya yang ada, mengadakan rapat siang dan malam secara maraton dalam rangka percepatan penyusunan rancangan undang-undang

[1] Ihsanuddin, "Setahun Jokowi dan Pidatonya soal Omnibus Law RUU Cipta Kerja," *Kompas.com,* 20 Oktober 2020, diakses 26 Desember 2021, https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/06255981/ setahun-jokowi-dan-pidatonya-soal-omnibus-law-ruu-cipta-kerja?page=all.

dimaksud. Walhasil, pada 12 Februari 2020, *omnibus law* berupa draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Cipta Kerja berhasil dirampungkan oleh Pemerintah dan diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) untuk dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah.

Pembahasan di DPR dimulai pada 2 April 2020 dan berlangsung dalam kurun waktu yang relatif cepat. Meskipun proses pembahasan sempat ditunda dikarenakan adanya penolakan secara masif dari pihak pekerja/buruh, pembahasan RUU tersebut tetap dapat dilanjutkan dan akhirnya disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dalam rapat paripurna DPR yang diselenggarakan pada 5 Oktober 2020. Selanjutnya pada 2 November 2020, RUU tentang Cipta Kerja disahkan oleh Presiden dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Terhitung sejak saat itu, berlakulah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) sebagai hukum positif sekaligus memberikan warna baru sistem perundang-undangan Indonesia dengan menyuguhkan model atau format undang-undang *omnibus* yang sebelumnya tidak pernah dipraktikkan dan belum pula diatur dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Polemik *omnibus law* yang dalam hal ini adalah UU 11/2020 tidak berakhir sampai di situ. Tidak berselang lama pasca disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, tepatnya pada 15 Oktober 2020, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) menerima permohonan pengujian UU 11/2020 yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada 27 Oktober 2020 dengan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Terhadap permohonan tersebut, untuk pertama kalinya dalam lintasan sejarah berdirinya MK, permohonan uji formil dikabulkan oleh MK dengan menyatakan bahwa UU 11/2020 inkonstitusional bersyarat, sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada 25 November 2021. Salah satu pertimbangan hukum MK dalam menentukan bahwa UU 11/2020 cacat formil adalah berkaitan dengan tata cara pembentukan UU 11/2020 yang tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011).[2] Sehubungan dengan ini, menarik untuk membahas *omnibus law* dari sisi metode dan teknik perundang-undangan sebagai bagian dari ilmu perundang-undangan. Sebagai perbandingan, dalam tulisan ini juga akan diulas penerapan *omnibus law* di Jerman, negara dimana ilmu pengetahuan perundang-undangan dikembangkan dan dijadikan rujukan penting dalam pengembangan sistem perundang-undangan di Indonesia.

II. Pembahasan

A. *Omnibus Law* sebagai "Undang-Undang Sapu Jagat" dan Perbedaannya dengan Kodifikasi

Istilah "*omnibus*" berasal dari kata "*omnis*" dari Bahasa Latin dan "*bus*" dari Bahasa Inggris. Kata "*omnis*"sendiri, dalam Bahasa Inggris berarti "*all*" atau "*every*".[3] Sejarah penggunaan kata ini bermula di Perancis untuk menyebut kendaraan panjang yang ditarik oleh kuda untuk melayani warga kota Paris di Nantes, dengan menggunakan dua gerbong yang masing-masing dapat menampung enam belas orang. Kendaraan "bus kuda" itulah yang disebut pertama kali dengan istilah "*omnibus*". Kemudian, istilah "*omnibus*" dikenal luas termasuk digunakan pula di Amerika Serikat, dengan pengertian "untuk semua" atau "mencakup semua".[4] Dalam *Black Law Dictionary,* istilah *omnibus law*, diartikan sebagai:[5]

1. *A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.*
2. *A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an "omnibus judgeship bill" covering all proposals for new judgeships or an "omnibus crime bill"*

[2] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 412.

[3] Latinitium, diakses 27 Desember 2021, https://latinitium.com/latin-dictionaries/?t=lsn32583.

[4] Jimly Asshiddiqie, *Omnibus law dan Penerapannya di Indonesia,* (Jakarta: Konsititusi Press, 2020), hlm. 3.

[5] Bryan A. Garner, et. al. (Eds.), *Black's Law Dictionary,* Ninth Edition, (St. Paul: West Publishing Co., 2009), hlm. 186.

dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control.

Omnibus law memiliki ciri khas tersendiri yang membedakan dengan undang-undang pada umumnya, yaitu: multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama; terdiri atas banyak pasal akibat banyak sektor yang dicakup; terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru; memiliki kedudukan yang mandiri atau berdiri sendiri; dan menegasikan atau mencabut sebagian atau keseluruhan peraturan perundang-undangan lain.[6] Dengan demikian, *omnibus law* sebagai suatu undang-undang yang dibentuk belakangan untuk mencapai dan memenuhi perkembangan kebutuhan hukum tertentu dapat menambah ketentuan baru, mengubah, dan mencabut secara sekaligus banyak ketentuan pasal yang tersebar dalam berbagai undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang sudah lebih dulu ada.

Dalam lintasan sejarah, *omnibus law* lahir dari tradisi hukum negara *anglo-saxon* atau yang lazim dikenal dengan sistem *common law. Omnibus law* telah ada di Amerika Serikat sejak Tahun 1850, dengan menghimpun lima undang-undang yang terpisah untuk mengharmoniskan berbagai ketentuan yang bersifat sektoral yang saling berbeda yang dinilai dapat memprovokasi pemisahan beberapa negara bagian yang mendukung perbudakan, yang dikenal dengan "*The Fugitive Slave Act*".[7] Kemudian pada Tahun 1868, dibentuk *omnibus law* lainnya, yaitu "*The Omnibus Act 15 Stat. 73 (1868)*", untuk menerima kembali enam negara bagian yaitu Alabama, Florida, Georgia, Louisiana, Carolina Utara, dan Carolina Selatan menjadi perwakilan kongres penuh dan mengakhiri pemerintahan militer di dalamnya. *Omnibus Act* ini menyatakan bahwa masing-masing dari enam negara bagian telah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang

[6] Ahmad Redi, "Omnibus Law: Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum", *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 6.

[7] Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, hlm. 8-9.

Rekonstruksi Militer dan mengharuskan masing-masing untuk memberlakukan "kondisi mendasar" bahwa ketentuan konstitusional negara bagian untuk hak pilih kulit hitam tidak dapat dilanggar.[8] Pada tingkat negara bagian, bahkan metode *omnibus law* sudah lebih dulu dipraktikkan sejak Tahun 1818 di Illinois, 1843 di Michigan, dan 1844 di New Jersey.[9]

Meskipun sudah dimulai sejak lama, pembentukan *omnibus law* di Amerika Serikat dan bahkan di lingkungan negara-negara *common law* lainnya juga masih tergolong kontroversial. Sampai saat ini masih terdapat pro dan kontra dari sudut pandang masing-masing ilmuwan dan praktisi hukum mengenai soal ini. Bahkan, praktik *omnibus law* ini cenderung dinilai menurunkan kualitas berdemokrasi karena praktik *omnibus law* cenderung mengedepankan efisiensi, formalisme, dan proseduralisme demokrasi dengan memperkuat monokratisme, yaitu pemerintahan yang memusatkan diri pada satu orang pemegang kekuasaan sebagai bentuk kediktatoran konstitusional di era pasca modern. Apalagi jika diterapkan dengan serampangan, tanpa pemahaman yang benar-benar utuh mengenai metode pembentukan hukum ini.[10]

Dalam kajian perbandingan sistem hukum, sistem *common law* lazim dihadapkan dengan *civil law,* sebagai dua sistem hukum yang paling berpengaruh dalam perkembangan negara hukum modern di dunia. *Civil law* berasal dari sistem hukum Romawi kuno yang dikembangkan oleh kebanyakan negara Eropa Kontinental seperti Jerman, Perancis, dan Belanda yang membawa pengaruh sistem ini ke dalam sistem hukum di Indonesia. Dalam sistem *civil law*, pembentukan hukum lebih mengarah pada model kodifikasi, yaitu dengan membukukan hukum sejenis, secara lengkap, dan sistematis

---

[8] Omnibus Act 15 Stat. 73 (1868), diakses 27 Desember 2021, https://www.encyclopedia.com/politics/ encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/omnibus-act-15-stat-73-1868.

[9] Richard Briffault, "The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation", *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation,* (Switzerland: Springer, 2021), hlm. 170-171.

[10] Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*., hlm. vi.

menjadi satu dalam satu kitab Undang-Undang.[11] Kodifikasi pertama ditandai dengan lahirnya *Corpus Iuris Civilis* yang selesai disusun pada Tahun 534 pada masa kekaisaran Romawi yang saat itu dipimpin oleh Yustinianus. *Corpus Iuris Civilis* merupakan puncak pemikiran hukum Romawi yang telah berlangsung selama ratusan tahun, sekaligus merupakan karya agung (*masterpiece*) dan tonggak sejarah lahirnya sistem *civil law*. *Corpus Iuris Civilis* mencakup empat bagian, yaitu: *Digest, Institutes, Code*, dan *Novels* yang dalam bahasa Latin disebut dengan *Digestum, Institutiones, Codex,* dan *Novellae Leges*. *Digestum* merupakan bagian terbesar dalam *Corpus Iuris Civilis* yang terdiri dari lima puluh buku yang memuat kumpulan pendapat para ahli hukum Romawi. *Institutiones* merupakan buku ajar kecil bagi mereka yang baru belajar hukum. *Codex* terdiri atas dua belas buku yang memuat hukum berupa aturan atau putusan yang dibuat oleh para kaisar sebelum Yustinianus. *Novellae Leges* atau "*new laws*" adalah aturan hukum yang diundangkan oleh Kaisar Yustinianus sendiri.[12] Kodifikasi hukum peninggalan Romawi ini memberikan pengaruh kuat bagi pengembangan sistem hukum banyak negara di dunia, termasuk Indonesia.

Indonesia sebagai negara dengan pengaruh sistem *civil law*, sebelumnya tidak terlalu familiar dengan istilah *omnibus law*. Sebelum disampaikan dalam pidato Presiden Joko Widodo, konsep atau model *omnibus law* nampaknya tidak menjadi kajian serius dalam khazanah perundang-undangan Indonesia. Mantan Hakim Konstitusi Prof. Maria Farida Indrati, yang juga Guru Besar Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, mengatakan bahwa selama puluhan tahun menekuni sistem perundang-undangan di Indonesia, istilah dan konsep

---

[11] Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia: Sejarah Dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, (Setara Press: 2009), sebagaimana dikutip oleh Edy Sujendro, "Gagasan Pengaturan Kodifikasi dan Unifikasi Peraturan Perubahan dan Peraturan Omnibus Law", *Jurnal USM Law Review,* Vol. 3 No. 2 Tahun 2020, hlm. 392.

[12] Robert W. Shaffern, *Law and Justice from Antiquity to Enlightment*, (Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2009), hlm. 69-70.

omnibus law (sebagaimana diaplikasikan dalam UU 11/2020) tidak terlalu menjadi perhatian. Tradisi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia selama ini cenderung berkiblat pada sistem *civil law* dan terdapat keterikatan pada sumber hukum tertinggi yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian didelegasikan dan diatur lebih lanjut dalam UU 12/2011.[13] Metode *omnibus* akan memiliki perbedaan secara konsepsi antara di Amerika Serikat dengan sistem *common law*-nya dan di Indonesia sebagai negara yang berangkat dari sistem *civil law*. Persoalan kompabilitas terletak pada metode *omnibus* memerlukan sistem hukum yang dapat memperbaiki dirinya sendiri melalui putusan pengadilan berdasarkan peristiwa konkrit,[14] dan inilah yang menjadi keunggulan yang dimiliki oleh sistem *common law* dalam mengaplikasikan metode *omnibus*.

Baik kodifikasi maupun *omnibus law* memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Sistem kodifikasi memiliki beberapa kelebihan, antara lain: sesuai dengan tradisi *civil law* yang dipraktikkan di Indonesia; pengaturan suatu bidang hukum dalam satu kitab undang-undang menjadi lengkap dan sistematis; dan lebih mudah penyusunannya karena tidak harus lebih dulu mengetahui keseluruhan materi yang diatur oleh undang-undang lain secara rinci dan memakan waktu. Namun demikian, sistem kodifikasi juga memiliki kekurangan, misalnya: tidak menjalin keharmonisan dengan pelbagai undang-undang yang mengatur materi yang terkait secara tidak langsung, tetapi dalam implementasinya di lapangan saling kait berkait dan agenda pembaruan hukum menjadi tidak efisien dan efektif karena terlalu mengidealkan kesempurnaan

[13] Tiga Guru Besar Ini Beri Masukan Soal Omnibus Law, law.ui.ac.id, diakses 27 Desember 2021, https://law.ui.ac.id/v3/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/.

[14] Ibnu Sina Chandranegara, "Instalasi Metode Omnibus ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan", *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 35.

undang-undang yang pembentukannya membutuhkan waktu yang lama.[15]

Sistem *omnibus law* memiliki kelebihan dalam pembentukkannya yang lebih fleksibel karena sekaligus dapat mengubah banyak undang-undang, meskipun bukan mengenai materi yang saling berkaitan langsung.[16] Penerapan *omnibus law* akan mengemat waktu dan mempersingkat proses legislasi karena tidak perlu melakukan perubahan terhadap banyak undang-undang secara satu per satu. Dengan hanya membentuk satu undang-undang *omnibus*, akan secara signifikan menyederhanakan dan mempersingkat proses yang harus ditempuh dibandingkan dengan dengan satu demi satu melakukan perubahan atas undang-undang yang terkait. Keunggulan lain dari *omnibus law* adalah akan lebih mudah tercapai kesepakatan dan persetujuan serta terhindar dari kebuntuan politik, karena cakupan *omnibus law* yang kompleks dan memuat banyak substansi akan lebih terbuka untuk mengakomodasi substansi yang diinginkan oleh masing-masing anggota parlemen.[17] Sedangkan kekurangan sistem *omnibus law*, antara lain: naskah undang-undang mengatur pelbagai materi yang tidak saling berkaitan langsung sehingga struktur naskah undang-undang nampak seperti tidak sistematis dan jika undang-undang dibuat ringkas dan memengaruhi banyak undang-undang lain secara lintas sektoral maka untuk memahaminya diperlukan dukungan sistem audit norma hukum yang lebih rumit.[18]

Kelemahan lain yang krusial dari *omnibus law* adalah apabila dikaitkan dengan pembentukan undang-undang yang harus senantiasa menjunjung tinggi nilai demokrasi dan partisipasi publik. Apalagi, jika *omnibus law* mengatur: 1) pengurangan hak dan kebebasan warga negara disertai dengan pembebanan kewajiban yang memberatkan; 2)

---

[15] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*., hlm. 67.

[16] *Ibid*.

[17] Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No. 1, April 2020, hal. 24-25.

[18] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*., hlm. 67-68

dalam jumlah pasal yang sangat banyak dan mengubah secara sekaligus undang-undang lain dalam jumlah yang banyak pula; dan 3) diselesaikan dalam waktu yang singkat sehingga pembahasan setiap substansinya yang kompleks menjadi tidak optimal, maka dapat dikatakan bahwa hal itu tidak mungkin dipaksakan untuk menjadi undang-undang.[19] Apabila dipaksakan maka yang terjadi adalah cenderung pada pemenuhan prosedur formalistik, sedangkan ruang bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan mengikuti pembahasan substansi tidak mendapatkan saluran yang memadai. Jika kondisi ini yang terjadi maka *omnibus law* mengandung banyak kelemahan yang dapat membawa petaka bagi proses demokrasi dan negara hukum.[20]

Dilihat dari fungsinya, baik *omnibus law* maupun kodifikasi pada dasarnya dapat diterapkan sebagai upaya penataan, penyederhanaan, dan harmonisasi hukum untuk mengatasi persoalan obesitas, tumpang tindih, dan konflik peraturan perundang-undangan. Namun dari sisi metodologi, terdapat perbedaan yang mendasar antara *omnibus law* sebagai "undang-undang sapu jagat" dibandingkan dengan kodifikasi. *Omnibus law* ditentukan cakupannya berdasarkan isu tertentu yang berdampak pada perubahan, penambahan, atau penggantian hukum secara masif sebagaimana dipraktikkan dalam UU 11/2020 yang cakupannya sangat luas, mencapai 11 klaster pengaturan dan mengkoreksi sampai dengan 78 undang-undang yang berlaku. Sedangkan kodifikasi lebih mengarah pada upaya menghimpun secara lengkap dan sistematis bidang hukum tertentu, seperti hukum pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, hukum perdata dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan hukum dagang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.

Meskipun berasal dari tradisi *common law*, *omnibus law* bukanlah "barang haram" untuk diadopsi dalam sistem hukum Indonesia yang lahir dari pengaruh sistem *civil law*. Saat ini tidak lagi bisa dipisahkan secara ketat antara sistem

[19] *Ibid*, hlm. 25.
[20] *Ibid*, hlm. 26.

common law dan *civil law*. Kedua sistem hukum tersebut sudah membaur serta saling mempengaruhi, mengisi, dan melengkapi satu sama lain. Namun demikian, sebagai suatu hal yang baru, penerapan metode "undang-undang sapu jagat" ini tentunya harus sudah melalui pencermatan dan kajian secara matang sehingga tidak menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum dalam implementasinya. Apalagi cakupan substansi *omnibus law* sangat multisektor dan berdampak masif terhadap relasi dan keberlakuan banyak undang-undang lain beserta peraturan pelaksanaannya. Oleh karenanya, perlu dibuat terlebih dulu pedoman dan standar baku penyusunan *omnibus law* sebagai panduan yang mengikat bagi para pembentuk undang-undang sehingga penerapan *omnibus law* dalam sistem perundang-undangan tetap dilakukan dalam koridor tertib pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Antara Metode dan Teknik Perundang-undangan

Memaknai *omnibus law* apakah sebagai suatu metode atau teknik perundang-undangan bukanlah sebatas persoalan diksi atau pilihan kata semata, namun secara keilmuan menunjuk pada konsep, pengertian, dan fungsi yang berbeda. Untuk itu, agar tidak keliru dalam menerapkan model *omnibus law* dalam sistem peraturan perundang-undangan, perlu terlebih dahulu dipahami perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan dari perspektif ilmu pengetahuan perundang-undangan. Pembahasan mengenai hal ini menjadi penting mengingat sistem hukum Indonesia berangkat dari sistem *civil law* sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Meskipun sebagian ahli menyatakan bahwa antara sistem *civil law* dan *common law* sudah berbaur dan sulit dibedakan, dalam kaitannya dengan sistem peraturan perundang-undangan, tetap terlihat perbedaan ciri dan karakter antara dua sistem hukum tersebut. Ilmu pengetahuan perundang-undangan tumbuh subur di negara Eropa Kontinental dengan sistem *civil law*-nya sebagai akibat 'membanjirnya' peraturan-peraturan negara. Sedangkan di negara *Anglo Saxon*, ilmu pengetahuan perundang-undangan tidak

banyak berkembang dikarenakan dalam tradisi hukum *common law* lebih mengutamakan putusan pengadilan atau yurispudensi sebagai sumber hukum formil yang utama, atau yang dikenal juga dengan sebutan *judge made law*.[21]

Ilmu pengetahuan perundang-undangan berkembang pesat di Jerman dan banyak memberikan pengaruh bagi negara hukum di dunia, termasuk Indonesia. Inilah yang menjadi sebab mengapa dalam literatur perundang-undangan yang dipelajari di Indonesia, banyak ditemukan istilah perundang-undangan yang menggunakan bahasa Jerman. Ahli hukum yang berkontribusi besar dalam kemajuan ilmu pengetahuan perundang-undangan di Jerman diantaranya ialah Peter Noll, Burkhardt Krems, dan Werner Maihofer, yang mendudukkan ilmu pengetahuan perundang-undangan sebagai cabang ilmu hukum tersendiri sehingga memudahkan setiap orang untuk mempelajarinya secara utuh dan sistematis. Di Indonesia, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan diperkenalkan dalam dunia akademik oleh Prof. Dr. Hamid Attamimi, S.H., selaku Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada saat itu, dan mulai berkembang sejak 1982 saat mulai diberlakukan sistem pendidikan yang disebut Sistem Kredit Semester (SKS), setelah melampaui masa percobaan dengan nama "Kuliah Keterampilan Perundang-undangan" sejak 1975.[22]

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzsgebungswissenschaft*) dibagi menjadi dua bagian sebagai berikut.

Bagian pertama, yakni Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).[23] Teori yang populer dalam Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan,

---

[21] Maria Farida Indrarti, *Kumpulan Tulisan A. Hamid Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-undangan"*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), hlm. 5 dan 20.

[22] *Ibid*, 28.

[23] Maria Farida Indrarti, *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 8.

misalnya, teori dua wajah hukum (*das Doppelte Rechtsanlitz*) dari Adolf Merkel, teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen, dan teori tata urutan norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky,[24] yang menjadi inspirasi dan rujukan penting dalam pengembangan bangunan tata hukum positif di Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU 12/2011.

Bagian kedua, yakni Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).[25] Ilmu Perundang-undangan, menurut Burkhadt Krems, mencakup tiga sub bagian disiplin ilmu, yaitu ilmu tentang Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*), ilmu tentang Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*), dan ilmu tentang Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*).[26] Sedangkan menurut Weiner Maihofer, ilmu perundang-undangan dibagi menjadi Teknik Perundang-undangan (*Technik der Gesetzgebung*) yang berupa perumusan perundang-undangan; Metode Perundang-undangan (*Methodik der Gesetzgebung*) yang berupa perumusan konsepsi perundang-undangan; Taktik Perundang-undangan (*Taktik der Gesetzgebung*) yang berupa pemberian pengaruh dan arahan (terhadap) perundang-undangan; dan Analitik Perundang-undangan (*Analitik der Gesetzgebung*) yang berupa penelitian terhadap pemahaman-pemahaman dasar perundang-undangan, seperti tentang undang-undang, pembentuk undang-undang, dan perundang-undangan.[27]

Peter Noll memberikan penjelasan yang lebih tajam mengenai perbedaan antara metode dan teknik. Atas dasar pemahaman ilmu perundang-undangan, Noll membeberkan elemen dari metode perundang-undangan dengan berorientasi pada proses pembentukan.

---

[24] *Ibid*, hlm. 41-45.
[25] Maria Farida Indrarti, *Loc. Cit*.
[26] Maria Farida Indrarti, *Op. Cit.,* hlm. 23.
[27] *Ibid.*, 24.

Berdasarkan "*problem impulse*" yang memicu proses legislasi, ditempuh langkah selanjutnya yaitu perumusan masalah, penyusunan tujuan, analisis fakta, identifikasi keterkaitan peraturan yang ada dengan permasalahan, menentukan alternatif penyelesaian masalah, termasuk penentuan analisis dampak kebijakannya. Sedangkan berkenaan dengan teknik perundang-undangan, Noll menjelaskan bahwa teknik perundang-undangan, yang Ia sebut dengan istilah "*bewahrten standards*" (standar yang telah teruji), adalah standar baku yang telah terbukti ketepatan dan kesesuaiannya untuk diterapkan dan diterima sebagai pedoman yang baku dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Teknik perundang-undangan ini, Peter Noll memberikan perhatian khusus pada sistematika dan bahasa hukum undang-undang (*der Gesetzessystematik und der Gesetzessprache*).[28]

Dalam konteks Indonesia, teknik perundang-undangan bahkan tidak sekedar dimaknai sebagai standar yang sudah teruji sebagaimana dijelaskan oleh Peter Noll, tetapi juga dikuatkan kedudukan dan kekuatan hukumnya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU 12/2011 sehingga mengikat secara hukum baik bagi pembentuk peraturan perundang-undangan maupun masyarakat umum. Oleh karenanya, teknik penyusunan undang-undang, terlebih yang berpotensi menyebabkan terjadinya inkonsistensi dan ketidakteraturan, tidak dapat diterapkan secara spekulatif dan menyalahi ketentuan teknik perundang-undangan yang berlaku. Menyalahi dari apa yang sudah diatur dalam teknik perundang-undangan adalah pelanggaran hukum yang seharusnya tidak terjadi dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia sebagai negara hukum.

Perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan juga dijelaskan oleh Prof. Hamid S. Attamimi dalam makalahnya yang disampaikan pada Penataran Hukum Klinis bagi Dosen Fakultas Hukum Negeri, pada 12-

[28] *Winfried Kluth,* "Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenchaft", *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Winfried Kluth & Gunter Krings, et. Al.,* (Germany: C.F. Muller, 2014), hal. 16.

13 April 1993. Berkenaan dengan metode perundang-undangan, Prof. Hamid menjelaskan:[29]

"Esensi perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasi tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi, dan menertibkannya, melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparatur negara. Karena itu ada yang merumuskan, metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang secara teratur untuk dapat mencapai sasarannya. Haruslah diakui, beberapa ahli ada yang memasukkan metode perundang-undangan ke dalam teknik perundang-undangan dalam artinya yang luas. Namun demikian, memisahkan metode dari teknik perundang-undangan akan lebih baik mengingat yang terakhir ini lebih banyak mengacu kepada hal-hal yang berhubungan dengan perumusan unsur dan struktur suatu ketentuan dalam norma, seperti obyek norma, subyek norma, operator norma, dan kondisi norma, yang lebih tepat dimasukkan ke dalam lingkup metode perundang-undangan daripada teknik perundang-undangan. Obyek norma mengacu kepada perilaku yang dikehendaki/dipengaruhi oleh norma; subyek norma ialah adresat norma, yaitu orang/orang-orang yang dikehendaki untuk melakukan perilaku tersebut; operator norma ialah cara bagaimana perbuatan perilaku tersebut dilakukan, baik melalui suruhan, larangan, pembebasan, atau pengizinan; dan kondisi norma mengacu kepada keadaan bagaimana suruhan/larangan/pembebasan/pengizinan itu dilakukan.)"

Berkenaan dengan teknik perundang-undangan, beliau menjelaskan:

"Apabila metode perundang-undangan 'berurusan' dengan isi peraturan, maka teknik perundang-undangan 'berurusan' dengan teksnya. Teknik perundang-undangan ini meliputi hal-hal yang bertalian dengan bentuk luar, bentuk dalam, dan ragam bahasa dari peraturan perundang-undangan. Bentuk luar peraturan perundang-

[29] Maria Farida Indrarti, *Op. Cit.*, hlm. 115-116.

undangan meliputi apa yang disebut penamaan, pembukaan, batang tubuh, dan penutup. Bentuk dalam peraturan perundang-undangan meliputi hal-hal seperti penggunaan sistematika yang baku bagi penuangan ketentuan-ketentuan, adanya definisi atau uraian pengertian untuk menghindarkan salah tafsir, dihindarkannya penggunaan kata-kata yang mengandung arti ganda, pilihan untuk memasukkan hal-hal yang erat berkaitan dalam satu pasal atau satu paragrap atau bagian, dan lain sebagainya. Dan ragam Bahasa peraturan perundang-undangan yang digunakan secara baku (seperti struktur, ungkapan, dan peristilahan) perlu diperhatikan agar pengertian serta penafsiran yang diperoleh menjadi baku pula."

Berdasarkan pandangan para ahli di atas, sejatinya dapat dipahami bahwa metode dan teknik merupakan dua sub disiplin keilmuan yang berbeda dengan objek kajian yang berbeda pula. Secara umum, dapat dinyatakan bahwa metode perundang-undangan membahas mengenai pilihan cara atau langkah apapun yang dapat ditempuh guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan tujuan pembentukan hukum dalam masyarakat. Sedangkan teknik perundang-undangan merupakan pedoman atau standar baku yang dibentuk dan disepakati bersama untuk menjadi acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan guna mewujudkan konsistensi, kepastian, dan tertib hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya teknik perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan dapat terhindar dari ketidakteraturan, ketidakkonsistenan, dan ketidakserasian serta terhindar dari debat kusir yang disebabkan oleh perbedaan pemikiran, selera, dan gaya bahasa para pembentuknya. Kita bisa bayangkan jika ketentuan mengenai format, sistematika, serta cara penulisan Pasal dan ayat, termasuk bagaimana menuliskan ketentuan pengacuan, pendelegasian, dan hal lainnya tidak diatur dalam teknik penyusunan maka tentunya akan terdapat banyak sekali perbedaan pemikiran, selera, dan gaya Bahasa

dari masing-masing yang terlibat dalam memformulasikan suatu naskah rancangan peraturan perundang-undangan.

Untuk memberikan gambaran secara lebih jelas mengenai perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan, dapat dicontohkan antara lain beberapa hal sebagai berikut.

1. Dalam penyusunan naskah akademik, berkenaan dengan bagaimana melakukan analisis dampak kebijakan, terdapat pilihan metode yang bisa ditempuh sesuai dengan kebutuhan, seperti metode *Regulatory Impact Assesment (RIA), Cost and Benefit Analysis (CBA),* atau *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (*ROCCIPI*).[30] Sedangkan berkenaan dengan bagaimana menyusun sistematika naskah akademik, apa saja muatannya, dan pada bagian mana analisis dampak kebijakan dituangkan, pembentuk undang-undang harus tunduk pada ketentuan teknik penyusunan naskah akademik sebagaimana tercantum dalam Lampiran I UU 12/2011.
2. Dalam penyusunan batang tubuh peraturan perundang-undangan, berkenaan dengan bagaimana menentukan ruang lingkup pengaturan dan menyusunnya secara sistematis, runtun, dan logis, dapat digunakan metode konseptualiasi dan ruang lingkup sebagaimana diperkenalkan oleh Reed Dickerson, yang terdiri atas tahapan konseptual, arsitektural, dan verbal.[31] Sedangkan berkenaan dengan bagaimana menyusun format dan sistematika peraturan, baik untuk peraturan yang baru, perubahan, maupun pencabutan harus tunduk pada ketentuan bentuk, kerangka, dan cara penulisan yang diatur dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU 12/2011.

---

[30] Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang,* 2017, hlm. 5.

[31] Reed Dickerson, *Teaching Legal Writing in the Law Schools (With a Special Nod to Legal Drafting)*, (Maurer School of Law Indiana University, 1979), hlm. 86.

3. Dalam perumusan norma, berkenaan dengan bagaimana agar perumusan norma tingkah laku dalam ketentuan Pasal atau ayat memberikan makna yang jelas serta terhindar dari bias makna dan ambiguitas, dapat digunakan metode struktur norma, dengan mengidentifikasi: subjek norma; operator norma atau yang disebut juga dengan *legal modalities, deontic operator, norm character*, atau *function of norm*; objek norma atau disebut juga dengan *content of the norm*; dan keterangan norma.[32] Sedangkan berkenaan dengan bagaimana cara penulisan atau perumusan ketentuan Pasal atau ayat, misalnya bahwa Pasal dapat terdiri dari beberapa ayat dan satu Pasal atau ayat tersebut harus memuat norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh, telah diatur dalam dan harus tunduk pada ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU 12/2011.
4. Berkaitan dengan *omnibus law,* membentuk suatu undang-undang yang secara sekaligus menambah, mengubah, dan mencabut pengaturan yang sudah ada adalah sah saja sebagai suatu pilihan metode untuk penataan dan penyederhanaan regulasi. Namun penerapan metode *omnibus* tersebut harus tetap tunduk pada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik menyangkut bentuk dan kerangka maupun cara perumusan ketentuan Pasal dan ayatnya.

Jika dimaknai sekedar 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

[32] Núria Casellas, *Legal Ontology Engineering: Methodologies, Modelling Trends, and the Ontology of Professional Judicial Knowledge,* (the Netherlands: Springer, 2011), hlm. 115.

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.[33] Contoh lain dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang secara sekaligus mencabut 6 (enam) ordonansi dan 9 (sembilan) undang-undang. Contoh lain juga dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku: 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah; 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; 3) Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; dan 4) Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Prof. Jimly Ashiddiqie dalam bukunya "Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia". Ditulis dalam buku tersebut, penggabungan dan perubahan beberapa undang-undang secara sekaligus meskipun tidak secara sengaja dimaksudkan sebagai *omnibus law*, pada dasarnya sudah masuk dalam pengertian *omnibus law*.[34] Namun demikian, praktik pembentukan undang-undang *omnibus* sebagaimana dicontohkan di atas, dari sisi aspek formilnya tidak menuai polemik dan pro-kontra sebagaimana dialami oleh UU 11/2020 karena tetap dilaksanakan dalam koridor tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Baik

---

[33] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 404 – 405.

[34] Lihat Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 71. Beliau mencontohkan Undang-Undang Pemilu sebagai *omnibus law* terbatas dan bukan kodifikasi dalam bentuk Buku. Dikatakan "terbatas", karena tujuannya tidak menyeluruh dalam rangka penataan hukum, melainkan hanya untuk menyatukan pelbagai ketentuan yang dianggap penting oleh pembentuk undang-undang dan masih sesuai dengan judul umum undang-undang yang bersangkutan.

UU 13/2003,[35] UU 32/2004, UU 17/2007, maupun UU 23/2014, 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. Format, sistematika, dan cara perumusan ketentuan normanya tidak menyalahi dan menyimpang dari teknik penyusunan, meskipun undang-undang tersebut mengoreksi dan mencabut beberapa undang-undang yang sudah ada.

Berbeda halnya dengan beberapa undang-undang sebagaimana dicontohkan di atas, metode *omnibus* dalam UU 11/2020 diaplikasikan dengan menggunakan teknik penyusunan yang tidak biasa dan belum pernah dipraktikkan sebelumnya. UU 11/2020 mengaplikasikan teknik penyusunan baru yang tidak dikenal dalam Lampiran II UU 12/2011. Format penulisan yang digunakan sama sekali berbeda dan keluar dari pakem bentuk dan kerangka undang-undang yang sudah ditentukan dalam teknik penyusunan. Padahal, Lampiran II UU 12/2011 sudah memberikan pengaturan secara jelas bagaimana menyusun suatu undang-undang, baik itu undang-undang baru atau undang-undang perubahan. UU 11/2020 mencoba menggabungkan dua hal tersebut dan dengan demikian menjadi menyimpang dari ketentuan format dan sistematika undang-undang sebagaimana diatur dalam Lampiran II UU 12/2011.[36] Di sinilah mengapa penting bagi

---

[35] Pada saat pembentukan UU 13/2003, teknik penyusunan belum diatur dalam undang-undang dan masih diwadahi oleh instrumen hukum berupa Keputusan Presiden, yaitu Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden. Namun penyusunan UU 13/2003 tetap tunduk dan taat pada ketentuan teknik penyusunan meskipun terdapat kebutuhan penataan dan pembaharuan hukum ketenagakerjaan dengan sekaligus mencabut 6 ordonansi dan 9 undang-undang.

[36] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 400. Dalam pertimbangan hukum [3.18.1.6], dinyatakan bahwa apabila UU 11/2020 dimaksudkan sebagai pembentukan undang-undang baru maka format dan sistematika pembentukannya harus disesuaikan dengan format pembentukan undang-undang baru. Apabila dimaksudkan sebagai perubahan undang-undang semestinya format perubahan tersebut mengikuti format yang telah

kita untuk memahami dengan tepat dari sisi keilmuan, perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan. Penerapan metode apapun yang dipilih dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menjawab dan memenuhi kebutuhan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan serta menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang berkualitas, tidak boleh menyimpang dari teknik penyusunan sebagai pedoman dan standar baku yang mengikat bagi para pembentuk undang-undang.

Salah satu pertimbangan mengapa UU 11/2020 mengaplikasikan teknik penyusunan yang berbeda dari yang sudah diatur dalam UU 12/2011 dapat dilihat dalam penjelasan umum UU 11/2020 yang menyatakan: "untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama." Jika dicermati redaksional yang digunakan di sini, tampak jelas keinginan menghadirkan terobosan baru dengan menyimpang dari teknik penyusunan undang-undang yang berlaku karena dinilai sebagai sesuatu yang konvensional, tidak efektif, tidak efisien, dan membutuhkan waktu yang lama. Menanggapi hal ini, MK menyatakan bahwa tidaklah dapat dibenarkan dengan mengatasnamakan lamanya waktu membentuk undang-undang kemudian pembentuk undang-undang menyimpangi tata cara yang telah ditentukan secara baku dan standar demi mencapai tujuan penting tersebut. Dalam suatu negara demokratis konstitusional tidaklah dapat dipisahkan antara tujuan yang hendak dicapai dengan cara yang benar dalam mencapai

ditentukan sebagai pedoman baku atau standar dalam mengubah peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaktubkan dalam Lampiran II UU 12/2011.

tujuan tersebut.[37] Sejalan dengan ini, Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan, ide *omnibus legislative technique* masih sangat baru dan disadari pentingnya di Indonesia. Pasti banyak kelemahannya yang harus diantisipasi, pasti terbuka peluang untuk disalahgunakan oleh siapapun yang sedang menduduki kekuasaan, tetapi sebagai metode pembangunan, pembaharuan, dan penataan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945, kendaraan hukum omnibus ini penting untuk terus dikembangkan, baik dalam dunia teori dan praktik.[38]

Penerapan metode *omnibus law* harus dilakukan dengan tetap mengindahkan teknik perundang-undangan yang berlaku karena teknik perundang-undangan merupakan bagian penting dalam mewujudkan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar filosofis dan pondasi penting dalam perwujudan Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945. Hal ini dimuat dalam Penjelasan Umum UU 10/2004, sebagai undang-undang pertama yang mengatur pembentukan undang-undang dalam sejarah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU 12/2011 yang menggantikan UU 10/2004, pentingnya tertib pembentukan peraturan perundang-undangan dipertegas lagi dengan adanya perubahan definisi peraturan perundang-undangan, yakni "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". Hal penting dari perubahan definisi tersebut adalah adanya penambahan frasa "melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan", sehingga semakin menegaskan bahwa aspek prosedural yang mencerminkan tertib pembentukan memiliki kedudukan penting dalam

[37] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 401-402.

[38] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.,* hlm. 64-65.

pembentukan peraturan perundang-undangan serta sebagai salah satu syarat keabsahan sebuah peraturan perundang-undangan.[39] Teknik penyusunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari prosedur yang harus dipenuhi. Ketentuan Pasal 64 UU 12/2011 secara tegas menyatakan bahwa bahwa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU 12/2011.

C. Tindak Lanjut Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Sepanjang MK berdiri sejak Tahun 2003 sampai dengan sebelum dibacakannya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK belum pernah sekalipun mengabulkan permohonan pengujian formil. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan Putusan MK pertama yang mengabulkan permohonan uji formil, meskipun secara bersyarat.[40] Putusan MK tersebut memberikan pelajaran berharga bagi para pembentuk undang-undang agar menjadi lebih bijak, cermat, dan hati-hati serta senantiasa mengindahkan kepastian dan tertib hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Putusan MK tersebut, salah satu pertimbangan mengapa UU 11/2020 dinyatakan cacat formil adalah tata cara pembentukan UU 11/2020 tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang.[41] Oleh karenanya, dalam menindaklanjuti Putusan MK tersebut tidak bisa lepas dari pengetahuan mengenai metode dan teknik perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Omnibus law tidak dapat dimaknai sekedar sebagai metode karena hal terpenting dalam mengadopsi *omnibus law* dalam sistem perundang-undangan adalah pada aspek

---

[39] Hendra Kurnia Putra, "Problematika Penerapan Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 71.

[40] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 75.

[41] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 412

teknik penyusunannya. Ditinjau dari perspektif ilmu pengetahuan perundang-undangan, sesungguhnya persoalan terbesar yang dibawa oleh UU 11/2020 adalah bukan "kebaruannya secara metode", melainkan teknik penyusunannya yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Lampiran II UU 12/2011. Jika Putusan MK ditindaklanjuti dengan sekedar mengakomodasi metode *omnibus* UU 11/2020 dalam batang tubuh UU 12/2011 yang secara otomatis harus diikuti dengan mensisipkan teknik *omnibus* UU 11/2020 dalam Lampiran II UU 12/2011, maka hal ini tidak menjawab persoalan mendasar yang dihadapi oleh UU 11/2020 dan wajar bila terkesan sekedar memberikan justifikasi terhadap undang-undang yang sudah terlanjur dibentuk tersebut. Putusan MK seharusnya ditindaklanjuti dengan melakukan perbaikan terhadap UU 11/2020 sebagaimana diperintahkan dalam amar Putusan MK, bukan justru dengan melakukan perubahan atau "merombak" UU 12/2011 untuk disesuaikan dengan UU 11/2020.

Apalagi jika merujuk pada pengertian *omnibus law* sebagai suatu undang-undang yang dapat menambah, mengubah, atau mencabut berbagai undang-undang lain secara sekaligus dalam satu undang-undang, maka mencantumkan metode *omnibus* seolah sebagai metode baru dalam batang tubuh UU 12/2011 akan menimbulkan kerancuan dalam sistem perundang-undangan karena sebenarnya hal ini sudah pernah beberapa kali dipraktikkan. UU 13/2003, UU 32/2004, UU 17/2007, dan UU 23/2014 adalah contoh undang-undang yang baik disengaja atau tidak telah menerapkan metode *omnibus*, namun tidak menimbulkan gejolak uji formil sebagaimana dialami oleh UU 11/2020 karena penyusunannya tetap dilakukan sesuai dengan kaidah teknik perundang-undangan yang berlaku. Menjadi sulit diterima secara logis, jika pada masa yang akan datang, penyusunan undang-undang seperti UU 13/2003, UU 32/2004, UU 17/2007, dan UU 23/2014 yang tidak bermasalah secara formil justru harus mengikuti metode *omnibus* UU 11/2020 yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK.

Oleh karenanya, dalam menindaklanjuti Putusan MK, metode *omnibus* sapu jagat yang baru ini hendaknya cukup diposisikan sebagai teknik penyusunan. Dalam teknik penyusunan, kemudian diatur kriteria suatu rancangan undang-undang yang harus menggunakan teknik *omnibus* ini, misalnya jika rancangan undang-undang tersebut bersifat multi sektor dengan cakupan berbagai bidang hukum yang sangat luas, seperti halnya UU 11/2020. Hal ihwal terkait bilamana dan bagaimana suatu rancangan undang-undang disusun dengan menggunakan teknik *omnibus* yang baru ini adalah semata persoalan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan ini, dalam pertimbangan hukum Putusan MK ditegaskan bahwa adanya ketentuan Pasal 44 dan Pasal 64 UU 12/2011 yang menghendaki baik penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan sebagaimana diatur dalam Lampiran UU 12/2011 adalah untuk menciptakan tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang akan dibentuk menjadi mudah untuk dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, MK menyatakan bahwa substansi Lampiran UU 12/2011 sesungguhnya merupakan bentuk perubahan yang telah disesuaikan dengan dinamika kebutuhan. Jika terdapat kebutuhan baru sesuai dengan dinamika kondisi kekinian yang berkembang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terbuka ruang untuk melakukan perubahan terhadap Lampiran II UU 12/2011, termasuk jika akan dilakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dengan metode apapun, termasuk metode *omnibus* ini. Hal demikian dimaksudkan agar pengaturan soal teknis yang baku dan standar tidak menjadi penghambat proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sepanjang pembentukan tersebut tetap dilakukan sesuai dengan standar baku yang telah ditentukan.[42] Dalam pertimbangan hukum Putusan MK

[42] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 400-401.

juga dinyatakan bahwa penting bagi Mahkamah untuk menegaskan teknik atau metode apapun yang akan digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam upaya melakukan penyederhanaan undang-undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang, ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang, bukanlah persoalan konstitusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar, serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut.[43]

Oleh karenanya, sejatinya sejak awal penyusunannya, *omnibus law* harus tetap dilaksanakan dalam koridor tertib penyusunan undang-undang, artinya bahwa *omnibus law* sebagai suatu metode yang dipilih untuk mengatasi persoalan terlalu banyak dan tumpang tindih regulasi harus tetap menaati ketentuan teknik penyusunan yang berlaku, bukan dengan cara yang terkesan dipaksakan dan berakibat dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK. Semestinya, kesalahan yang lalu tidak kembali terulang dan tindak lanjut Putusan MK dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya sebagai momentum untuk mengkoreksi kesalahan yang lalu dengan mengatur teknik penyusunan *omnibus law* secara cermat, teliti, dan hati-hati untuk menghasilkan format terbaik *omnibus law* sebagai model baru undang-undang sapu jagat dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Hal penting yang juga perlu diperhatikan dalam menindaklanjuti Putusan MK adalah bahwa adopsi *omnibus law* harus mampu menjawab tantangan penataan dan penyederhanaan regulasi sebagaimana yang menjadi tujuan pembentukannya. Dengan cakupannya yang bersifat sapu jagat, *omnibus law* berdampak masif terhadap relasi pengaturan dan keberlakuan banyak undang-undang lain beserta peraturan pelaksanaannya baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini juga menjadi catatan

[43] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 404.

penting dalam pertimbangan hukum Putusan MK, bahwa model penyederhanaan yang dilakukan dalam UU 11/2020 sulit dipahami apakah merupakan undang-undang baru, perubahan, atau pencabutan. UU 11/2020 mencakup substansi yang sangat luas, menyasar sampai dengan 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang dengan materi muatan yang saling berbeda satu sama lain dan seluruh undang-undang yang digabungkan tersebut masih berlaku efektif kecuali pasal-pasal yang diubah dalam UU 11/2020.[44] Oleh karenanya, penyusunan *omnibus law* harus dibarengi dengan pencermatan hukum secara teliti dan hati-hati (*legal scrutinizing*) berkaitan dengan harmonisasi pengaturan dan keberlakuan peraturan perundang-undangan yang terdampak. Pekerjaan besar *omnibus law* adalah melakukan pemetaan, penyesuaian, penyatuan, perubahan, dan/atau penghapusan pasal sekian banyak undang-undang yang tentunya membutuhkan ketelitian dan kehati-hatian yang tinggi.

Untuk itu, dalam menindaklanjuti Putusan MK, perlu dilakukan kajian secara mendalam untuk menentukan bagaimana teknik penyusunan *omnibus law* yang mampu menjawab tantangan tersebut dan kompatibel dengan sistem perundang-undangan di Indonesia. Teknik penyusunan *omnibus law* perlu mengatur bentuk, kerangka, sistematika, dan cara perumusan ketentuan norma hukum yang akan dituangkan sehingga dapat menjamin kepastian hukum, harmonisasi pengaturan, serta konsistensi dan keteraturan tatanan perundang-undangan yang ada, tidak justru sebaliknya menyebabkan peraturan menjadi semakin kompleks dan sulit dipahami, tumpang tindih, atau bahkan saling bertentangan dengan undang-undang sektor dan peraturan pelaksanaannya yang masih berlaku.

Tindak lanjut Putusan MK sekaligus dapat dimanfaatkan sebagai momentum penyempurnaan teknik penyusunan perundang-undangan secara lebih menyeluruh, sehingga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU 12/2011 yang seringkali diidentikkan

[44] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 407.

sebagai "kitab suci" bagi para perancang peraturan perundang-undangan menjadi semakin lengkap, jelas, dan berkualitas. Berkaca dari praktik di negara lain seperti Jerman, teknik penyusunan bukanlah suatu pedoman atau standar baku yang statis, melainkan terus dilakukan pengembangan dan penyempurnaan berdasarkan pengalaman dan kebutuhan dalam praktik. Pengembangan dan penyempurnaan teknik penyusunan bahkan ditangani secara khusus oleh salah satu unit kerja yang ada Kementerian Kehakiman Federal Jerman.[45] Penulis mencatat setidaknya ada tiga alasan mendasar untuk segera dilakukan penyempurnaan terhadap teknik penyusunan dalam Lampiran II UU 12/2011, yaitu: 1) teknik penyusunan belum mengatur kebutuhan yang timbul dalam praktik; 2) teknik penyusunan mengatur namun tidak jelas dan tidak disertai contoh; 3) teknik penyusunan mengatur namun tidak konsisten antara ketentuan (butir) yang satu dan lainnya. Berkenaan dengan hal ini, UU 12/2011 juga telah memberikan ruang yang cukup fleksibel untuk melakukan penyempurnaan teknik penyusunan dengan Peraturan Presiden. Ketentuan Pasal 64 ayat (3) UU 12/2011 secara tegas menyatakan bahwa perubahan teknik penyusunan dapat dilakukan dalam instrumen Peraturan Presiden. Saat ini, kebutuhan memperjelas teknik penyusunan tetap diupayakan dengan menerbitkan "Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, namun dengan keterbatasan bahwa buku tersebut tidak dapat membentuk kaidah hukum baru dan tidak bersifat mengikat.

Hal penting lain dalam perbaikan UU 11/2020 adalah pemenuhan asas keterbukaan dan pelibatan partisipasi masyarakat. Dikarenakan cakupannya yang sangat luas maka fokus dalam pencermatan terhadap setiap substansi

[45] Hasil wawancara dengan Mr. Josef Brink *(Sub Directorat of IV.A.2: International Legal Cooperation and Rule of Law Dialogues)* dan Ms. Elke Schade *(Sub Directorate of IV.A.3: Srutiny of Legal Provisions, Advice on Linguistic Matters, and General Administrative Law)* dalam program *internship* di Kementerian Kehakiman Federal Jerman, Berlin, pada Tahun 2011.

pasal per pasal menjadi semakin sulit. Oleh karenanya, dalam perbaikan UU 11/2020, ruang publik harus dapat dikelola secara optimal untuk memberikan kesempatan bagi para pemangku kepentingan dan masyarakat umum dalam mencermati, memahami substansi, dan memberikan masukan. Penyusunan *omnibus law* dengan cakupan yang sangat luas ini harus mampu dijauhkan dari kesan memasukkan pengaturan secara "diam-diam" yang dalam pembahasan undang-undang sektornya sudah lebih dulu mendapat penolakan dari masyarakat. Mengutip pendapat seorang sahabat yang sejak awal menawarkan sistem "deteksi dini" dalam pembentukan *omnibus law*, nampaknya hal tersebut masih relevan untuk diterapkan sebagai "deteksi kini", yakni melalui upaya mitigasi risiko penolakan di kemudian hari dengan melakukan langkah diseminasi dan komunikasi secara instensif dalam setiap tahapan pembentukan.[46]

Pelibatan partisipasi masyarakat ini juga menjadi catatan penting dalam pertimbangan hukum Putusan MK. Selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat secara bermakna setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).[47]

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan MK bersifat final sejak diucapkan sehingga secara serta merta mengikat bagi pemerintah dan seluruh warga negara tanpa ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Oleh sebab itu, tindak lanjut Putusan MK harus menjadi

---

[46] Reza Fikri Febriansyah, "Sistem Deteksi Dini terhadap Gagasan Omnibus Law", *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm, 99.

[47] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 392-393.

perhatian khusus pembentuk undang-undang sebagai kewajiban moral dan hukum yang harus disikapi secara bijak, cermat, dan logis. Sebagai konsekuensi logis dari pemenuhan asas keterbukaan dan pelibatan partisipasi masyarakat, pembentuk undang-undang seyogyanya tidak menutup diri dan membatasi perbaikan UU 11/2020 pada aspek formilnya saja, melainkan juga perbaikan substansi yang mendapat penolakan dari masyarakat. Tindak lanjut Putusan MK merupakan pertaruhan besar bagi keberhasilan adopsi *omnibus law* dalam sistem hukum Indonesia. Melakukan pengelolaan partisipasi publik secara optimal dan mengkaji kembali substansi yang mendapat penolakan publik sangat menentukan masa depan UU 11/2020, agar penolakan dari masyarakat tidak terus berlanjut dan berujung lagi pada pengujian di MK yang justru menciptakan suasana kontraproduktif bagi pengembangan sistem perundang-undangan serta perwujudan niat dan tujuan mulia UU 11/2020 untuk memajukan kesejahteraan masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja.

D. "*Best Practice*" di Jerman

Menjadikan Jerman sebagai salah satu referensi merupakan hal yang menarik dikarenakan beberapa alasan, antara lain: Jerman merupakan negara dengan sistem *civil law*; Jerman merupakan negara dimana ilmu pengetahuan perundang-undangan terlahir dan dikembangkan; dan sistem perundang-undangan di Indonesia banyak mendapatkan pengaruh dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang dikembangkan di Jerman.

Sebagai negara hukum *civil law,* metode kodifikasi sangat kentara dipraktikkan Jerman yang dicirikan dengan adanya berbagai Kitab Undang-Undang berdasarkan bidang hukum tertentu seperti pidana, perdata, administrasi negara, kesehatan, jaminan sosial, dan lainnya. Adopsi *omnibus law* di Jerman tidak lepas dari pengaruh negara hukum *common law* pada saat Jerman mengalami kekalahan pada perang dunia II. Pasca kekalahan Jerman, kendali pemerintahan untuk seluruh kawasan Jerman dilaksanakan oleh *The Allied Control Council* yang anggotanya terdiri dari Amerika, Inggris, Uni Soviet, dan

kemudian Perancis. Sedangkan untuk kendali pemerintahan di Berlin, dilaksanakan oleh subordinasinya yaitu *The Allied Kommandatura*. Pada Maret 1951, dalam pelaksanaan kendali pemerintahan di Berlin, *The Allied Kommandatura* dihadapkan dengan kebutuhan untuk menyesuaikan tiga belas undang-undang yang berlaku di Berlin secara sekaligus dengan undang-undang federal. Berangkat dari kebutuhan ini, dilakukanlah liberalisasi proses pembentukan undang-undang dengan memperkenalkan apa yang disebut dengan *a "cover law" system* atau "*mantelgesetzgebung*".[48] Hal ini kemudian diinstruksikan secara resmi kepada *Governing Mayor* di Berlin melalui surat tertanggal 23 Februari 1953, perihal adopsi legislasi federal di Berlin, yang menyatakan:[49]

"The Allied Kommandatura Berlin desires to advise you that the Berlin authorities may, now or at a future date, make a group of Federal laws applicable to Berlin by means of a single Mantelgesetz. It is understood, of course, that the Mantelgesetz must accord with the procedures presently in effect, and can take over laws only after they have been promulgated in the Federal Territory."

Dalam perkembangan selanjutnya di Jerman, pembentukan *omnibus law* terus dilakukan sampai dengan saat ini.

Sebelum membahas *omnibus law* di Jerman, perlu lebih dulu diulas mengenai hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Jerman. Tidak seperti di Indonesia yang memiliki UU 12/2011, hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Jerman tidak diwadahi dalam suatu undang-undang tersendiri. Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan di Jerman diatur dalam suatu "*Joint Rules of Procedure of Federal Ministries*" atau "*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*" (GGO), yaitu aturan bersama mengenai organisasi dan tata kerja kementerian, baik antar-kementerian maupun antara kementerian dan organ

[48] Elmer Plischke, "Integrating Berlin and The Federal Republic of Germany", *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 1, (Februari, 1965), hal. 52.

[49] United States Department of State Publication, *Documents on Germany 1944-1984*, hal. 360.

konstitusi lainnya. Dalam aturan bersama tersebut juga diatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan pada tingkat federal.[50] Aturan bersama tersebut mengatur secara jelas apa saja kewenangan setiap kementerian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk kewenangan Kementerian Kehakiman Federal (*The Federal Ministry of Justice/ Bundesministerium fur Justice*) yang menduduki posisi sentral dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan penting yang dimiliki oleh Kementerian Kehakiman Federal, antara lain melakukan pemeriksaan dan menguji kesesuaian norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dengan Undang-Undang Dasar *(Grundgesetz)* dan sistem hukum.[51] Sebelum suatu rancangan undang-undang diajukan ke Pemerintah Federal, rancangan tersebut harus dikirim ke Kementerian Kehakiman Federal untuk dilakukan pencermatan hukum secara teliti dan hati-hati *(legal scrutinizing)* baik dari sisi teknik penyusunan maupun substansi hukumnya. Jika rancangan undang-undang memiliki cakupan yang luas, Kementerian Kehakiman Federal harus memiliki waktu yang cukup untuk memeriksa dan membahas persoalan yang timbul selama pemeriksaan.[52] Kewenangan penting lain Kementerian Kehakiman Federal adalah membuat dan menerbitkan teknik penyusunan dan ketentuan hukum lain yang menyangkut aspek formal (*legal formalities*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Format dan sistematika rancangan peraturan perundang-undangan harus tunduk pada ketentuan teknik penyusunan yang diatur dalam *Manual for Drafting Legislation* atau *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* yang diterbitkan oleh Kementerian

---

[50] Hasil wawancara dengan Ms. Kristina Fiedler *(Sub Directorate of IV.A.2:, Constitutional Law as It Relates to Organs of The State; Law Of Finance)* dalam program *internship* di Kementerian Kehakiman Federal Jerman, Berlin, pada Tahun 2011.

[51] The Federal Republic of Germany, *Joint Rules of Procedure of Federal Ministries*, Annex 6 to Section 45 (1), Section 74 (5).

[52] The Federal Republic of Germany, *Joint Rules of Procedure of Federal Ministries,* Section 46 (1), (2).

Kehakiman Federal.[53] *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* (HDR) mengatur secara lengkap dan detail mengenai teknik penyusunan dan persyaratan formal lain yang harus dipenuhi. Teknik penyusunan ini sudah disusun sejak Negara Federal Republik Jerman terbentuk, dimulai dari hanya belasan butir ketentuan teknik penyusunan pada saat pertama kali disusun pada 21 Oktober 1949, sampai dengan saat ini telah mencapai 895 butir ketentuan ditambah dengan lampiran yang menguraikan dan mencontohkan secara jelas beberapa butir ketentuan yang ada.[54]

Kembali pada *omnibus law*, di Jerman *omnibus law* atau *omnibus act* dikenal dengan sebutan "*Mantelgesetz*". Kata "*Mantel*" sendiri berarti jaket. Penggunaan kata ini berangkat dari fakta bahwa pasal-pasal yang terdapat dalam *Mantelgesetz* dibungkus oleh formulasi pendahuluan umum dan diakhiri pula dengan formulasi kesimpulan umum dalam satu judul undang-undang yang seolah sebagai Jaket.[55] Penerapan metode *omnibus* di Jerman diatur secara lengkap dan jelas beserta contohnya dalam teknik penyusunan yang berlaku dan mengikat bagi para pembentuk undang-undang, yaitu *HDR* sebagaimana telah dijelaskan di atas. Berdasarkan *HDR*, undang-undang dibedakan menjadi undang-undang pokok yang baru (*The Principal Acts/Stammgesetze*) dan undang-undang perubahan (*The Amending Acts/Anderungsgesetze*), sebagai berikut.

1. *The Principal Acts/Stammgesetze* adalah undang-undang baru yang mengatur hal atau pokok permasalahan tertentu sebagai materi muatannya. Sistem perundang-undangan yang kompleks dan dinamis perlu terus disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum dengan mengubah atau mengatur ulang peraturan yang

---

[53] The Federal Republic of Germany, *Joint Rules of Procedure of Federal Ministries*, Section 42 (4).

[54] Hasil wawancara dengan Ms. Sibylle Hallik *(Unit of Legal Languange)* dalam program *internship* di Kementerian Kehakiman Federal Jerman, Berlin, pada Tahun 2011.

[55] Hasil wawancara melalui email dengan Mr. Martin Israng, *(Sub Directorate of IV.A.6: Scrutiny of Legal*

Provisions; Advice on Linguistic Matters; General Administrative Law), 13 dan 25 Januari 2022.

ada atau dengan membuat yang sama sekali baru. Sebagai pedoman sederhana, dapat dikatakan bahwa selalu masuk akal untuk mengatur suatu pokok masalah dengan menciptakan suatu undang-undang pokok baru (*Stammgesetz*) jika ada hubungan yang cukup erat antar ketentuan hukum yang akan diatur, jika ketentuan yang telah diatur di tempat lain diperlukan untuk digabungkan dalam undang-undang yang baru, atau jika merupakan kebutuhan hukum dan kepentingan masyarakat yang perlu diatur secara khusus. Apabila peraturan yang telah berlaku tidak dimasukkan dalam undang-undang pokok yang baru, maka perlu dikaji apakah perlu disesuaikan atau dicabut.[56]

2. *The Amending Acts/Anderungsgesetze*
   The Amending Acts/Anderungsgesetze mendominasi kegiatan legislasi dikarenakan usulan legislasi yang benar-benar murni mengatur hal baru sangat jarang terjadi. Untuk memastikan bahwa setiap usulan *The Amending Acts/Anderungsgesetze* tetap menjaga kesatuan dan kejelasan sistem hukum ditentukan beberapa prinsip sebagai berikut.[57]
   a. Perubahan yang dikehendaki harus sesuai dan relevan secara substansi serta tidak melanggar lingkup pengaturan undang-undang yang diubah (*The Principal Acts/Stammgesetze*).
   b. Apabila *Amending Acts/Anderungsgesetze* ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum yang disebabkan oleh perbedaan pengaturan dalam berbagai undang-undang maka perubahan tersebut harus digabungkan (*concentration of the law/konzentration des Rechts*).
   c. Semua usulan perubahan undang-undang harus dikonsolidasikan secara lintas kementerian/lembaga. Jika terdapat kemungkinan perubahan undang-undang menyebabkan perubahan undang-undang lain dalam waktu dekat maka perlu dipastikan apakah

[56] The Federal Ministry of Justice of The Republic of Germany, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, butir 320.

[57] The Federal Ministry of Justice of The Republic of Germany, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, butir 493.

perubahan tersebut perlu digabungkan (*concentration of legislation/konzentration des Rechtsetzung*).

d. Amandemen harus menciptakan regulasi yang konsisten dan pengaturan yang rentan dilakukan perubahan dapat didelegasikan kepada peraturan pelaksanaan (*consistency of law/Bestandigkeit des Recht*).
e. Untuk menjamin hukum dikonsolidasikan dengan baik, dalam perubahan undang-undang harus dipastikan bahwa ketentuan undang-undang yang diubah yang sudah tidak sesuai perlu disesuaikan (misalnya ketentuan peralihan) serta ketentuan yang tidak lagi diperlukan atau menjadi *redundant* dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (*Consolidation of Legislation/Bereinigung des Rechts*).

Berdasarkan prinsip tersebut, *The Amending Acts/Anderungsgesetze* dibedakan menjadi tiga bentuk yang masing-masing memiliki fungsi dan teknik penyusunan yang berbeda pula satu dan lainnya, sebagai berikut.

a. *A Replacement Act/Ablosungsgesetz,* yaitu undang-undang yang dibentuk untuk mengatur perkembangan kebutuhan hukum baru yang sebelumnya sudah diatur dalam undang-undang yang lama, dengan menggantikan dan mencabut undang-undang yang lama. Karena undang undang ini menggantikan *The Principal Acts/Stammgesetze* yang lama maka penyusunannya tidak dilakukan secara parsial terhadap ketentuan yang diubah saja melainkan mencantumkan ulang seluruh ketentuan undang-undang yang lama (*re-enacted*), yang disebut juga dengan istilah *constitutive revision/konstitutive Neufassung*. Di Indonesia, *A Replacement Act/Ablosungsgesetz* dapat diidentikkan dengan undang-undang penggantian.
b. *An Individual Amending Act/Einzelnovelle*, yaitu undang-undang yang mengubah dan/atau mencabut ketentuan atau beberapa ketentuan dalam undang-undang lama sedangkan undang-undang lama tetap berlaku. Dengan demikian undang-undang perubahan ini hanya mencantumkan ketentuan yang

diubah saja.[58] Undang-undang ini memiliki teknik penyusunan yang berbeda dengan undang-undang pokok, misalnya apabila dalam undang-undang pokok penulisan ketentuan pasalnya menggunakan kata "*Section/Teil*", berbeda halnya dengan undang-undang perubahan menggunakan kata "*article/artikel*".[59] Di Indonesia, *An Individual Amending Act/Einzelnovelle* dapat diidentikkan dengan undang-undang perubahan.

c. *An Omnibus Act/Mantelgesetz*, yaitu undang-undang perubahan yang secara sekaligus mengubah, membuat, mencabut beberapa undang-undang dalam satu naskah legislasi. Harus ada hubungan yang erat antar undang-undang yang dicakup dalam *Omnibus Act/Mantelgesetz.* Sama halnya dengan undang-undang perubahan (*Einzelnovelle*), teknik penyusunan *Mantelgesetz* menggunakan cara yang khusus, antara lain penulisan ketentuan pasalnya tidak menggunakan kata "*Section/Teil*", namun menggunakan kata "*article/artikel*". Oleh karenanya, seringkali *Mantelgesetz* disebut juga dengan istilah "*Artikelgesetze.*[60] *Mantelgesetz* dapat mengkombinasikan semua format dasar legislasi antara lain: mengubah beberapa undang-undang pokok; mengganti undang-undang pokok dan mengubah undang-undang pokok lainnya secara bersamaan; dan menggabungkan undang-undang baru dengan perubahan atau penggantian undang-undang pokok lain. Teknik penyusunan *Mantelgesetz* diatur secara lengkap dan jelas dalam *HDR*, dimulai dari butir 717 sampai dengan 755. Teknik penyusunan seperti ini yang tidak dikenal di Indonesia dan kemudian dicoba diformulasikan dalam penyusunan UU 11/2020 tanpa terlebih dahulu mengubah teknik

[58] The Federal Ministry of Justice of The Republic of Germany, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, butir 494, 517, 519.

[59] The Federal Ministry of Justice of The Republic of Germany, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, butir 22, 519.

[60] The Federal Ministry of Justice of The Republic of Germany, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, butir 494, 717, 718,

penyusunan sebagaimana diatur dalam Lampiran II UU 12/2011.

Beberapa contoh *omnibus law* yang belum lama ini diundangkan di Jerman, misalnya: *the Act Amending the Infection Protection Act and Other Acts on the Occasion of the Repeal of the Determination of the Epidemic Situation of National Significance of November 22, 2021 (Federal Law Gazette I p. 4906), the Act Modernizing the Law on Partnerships of August 10, 2021 (Federal Law Gazette I p. 3436),* dan *the Act on Insolvency Protection through Travel Protection Funds and on the Amendment of Travel Law Regulations of June 25, 2021 (Federal Law Gazette I p. 2114)*. Dalam contoh yang terakhir disebut, tidak hanya mengubah dan mencabut undang-undang lain tetapi juga membentuk undang-undang yang baru. Dalam artikel pertama undang-undang tersebut, memberlakukan *the Travel Protection Act* sebagai undang-undang yang baru.[61]

Penerapan *omnibus law* di Jerman tidak sepenuhnya berjalan mulus, namun juga dihadapkan dengan problematika klasik penerapan *omnibus law* sebagaimana terjadi di negara lain. Spektrum perbedaan pandangan dan pro-kontra berkisar antara yang menanggapi secara skeptis dan mendukung sepenuhnya. Satu sisi, *omnibus law* dinilai sebagai cara yang tidak demokratis karena dapat mereduksi transparansi dan partisipasi publik serta prosedur legislasi. Karena cakupannya yang kompleks, *omnibus law* dapat disalahgunakan untuk menghindari perdebatan dan keberatan atas substansi tertentu sehingga rentan disusupi agenda tertentu yang memang disengaja untuk tidak nampak. Dalam istilah perkeretaapian, ada ungkapan menarik untuk menggambarkan hal ini, yakni "*one train may hide behind another*", satu gerbong kereta mungkin bersembunyi dibalik gerbong kereta yang lain.[62] Semakin

---

[61] Hasil wawancara melalui email dengan Mr. Martin Israng, *(Sub Directorate of IV.A.6: Scrutiny of Legal*

Provisions; Advice on Linguistic Matters; General Administrative Law), 13 dan 25 Januari 2022.

[62] Klaus Meßerschmidt, "Omnibus Legislation in Germany: A Widespread Yet Understudied Lawmaking Practice", *Comparative*

luas cakupan undang-undang maka semakin banyak pula agendanya sehingga berisiko pada ketidakjelasan. Fokus pembahasan dan pencermatan substansi secara seksama juga akan sulit sekali dilakukan karena *omnibus law* meliputi area kebijakan yang sangat luas dan beragam.[63]

Di sisi lain, pandangan yang mendukung *omnibus law* menyatakan bahwa metode dan teknik *omnibus* ini merupakan cara yang efektif untuk mengatasi kebutuhan hukum yang selalu dinamis sehingga peraturan perundang-undangan dapat secara responsif mengakomodasi kebutuhan hukum terkini. *Omnibus law* juga dinilai dapat mendukung pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan sebagai cara yang tepat dalam melakukan penataan peraturan perundang-undangan.[64] Meskipun Mahkamah Konstitusi Jerman tidak pernah memutus konstitusionalitas *omnibus law*, pandangan atau pendapat hukum dari putusan pengadilan yang sudah ada menunjukkan penilaian positif terhadap *omnibus law*. Sejauh ini dalam kasus di pengadilan pun, tidak ada pengadilan yang mempersoalkan konstitusionalitas dan eksitensi *omnibus law* dalam sistem hukum di Jerman. Secara prinsip, tidak ada pelanggaran atau keberatan dari aspek konstitusionalitas (*constitusionally unobjectionable*) dalam penerapan *omnibus law* di Jerman.[65]

Dari beberapa negara yang telah disurvey dalam Buku yang berjudul "*Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*", Jerman merupakan negara yang memiliki pandangan normatif paling positif terhadap *omnibus law*. Jerman memberikan pengertian yang sangat luas bagi *omnibus law,* yang mana undang-undang *omnibus* dapat berupa kompilasi besar yang mencakup ratusan pasal namun juga dapat hanya terdiri dari tiga pasal saja. Dari sisi proses pembentukan, hukum Jerman tidak memberikan pengaturan khusus bagi *omnibus law*. Tidak ada keistimewaan (*privilege*) dan fitur prosedural yang khas

Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation, (Switzerland: Springer, 2021), hlm. 122.

[63] *Ibid*.

[64] *Ibid*., hlm. 132.

[65] *Ibid*., hlm. 125.

yang diberlakukan bagi *omnibus law*.[66] Pun tidak ada penegasan baik dalam konstitusi Jerman maupun *GGO* perihal *omnibus law* sebagai suatu pilihan metode pembentukan undang-undang. *GGO* hanya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang harus melihat konsekuensi perubahan atau pencabutan peraturan perundang-undangan lain sehingga tidak terjadi disharmoni dan tumpang tindih pengaturan.[67]

Pendekatan teknik penyusunan secara jelas mendominasi persepsi Jerman tentang *omnibus law*. Dari sudut pandang Jerman, *omnibus law* lebih merupakan persoalan teknik penyusunan (*legislative drafting technique*) daripada dikaitkan dengan isu kendaraan politik, sedikit sekali menghasilkan masalah hukum, dan tidak pernah menimbulkan perdebatan politik.[68] Teknik penyusunan *omnibus law* diatur sedemikian rupa untuk memastikan bahwa pembentukan *omnibus law* yang menimbulkan konsekuensi perubahan atau pencabutan peraturan lain yang begitu banyak tetap menjamin terwujudnya kepastian, kejelasan, dan konsistensi sistem hukum dan tatanan perundang-undangan. Dalam teknik penyusunan di Jerman, yakni *HDR*, diatur secara lengkap teknik penyusunan *omnibus law,* mulai dari pengertian, karakter, judul, pemberlakuan, sistematika, pembukaan dan struktur pasal, ketentuan peralihan, ketentuan masa berlaku, sampai dengan ketentuan penutup.

III.Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Pembentukan *omnibus law* sebagai "undang-undang sapu jagat", untuk pertama kalinya dipraktikkan di Indonesia melalui UU 11/2020 dengan cakupan pengaturan yang sangat luas dan mengkoreksi sampai dengan 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang yang berlaku. Meskipun sistem hukum Indonesia berangkat dari pengaruh sistem

[66] *Ibid.,* 25.

[67] The Federal Republic of Germany, *Joint Rules of Procedure of Federal Ministries,* Section 42 (2).

[68] Klaus Meßerschmidt, *Op. Cit.,* hlm. 125-126.

civil law, omnibus law yang berasal dari tradisi sistem *common law* dapat diterapkan dalam upaya penataan, penyederhanaan, dan harmonisasi regulasi di Indonesia. Penerapan *omnibus law* ini berdampak masif terhadap tatanan peraturan perundang-undangan secara luas, sehingga sejatinya harus sudah melalui kajian secara cermat, teliti, dan hati-hati serta didasari oleh standar baku yang mengikat bagi para pembentuk undang-undang. Penerapan *omnibus law* harus tetap dilakukan dalam koridor tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, menjamin kepastian hukum, serta menjamin terjaga atau terciptanya konsistensi dan keteraturan tatanan peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Memaknai *omnibus law,* apakah sebagai suatu metode atau teknik perundang-undangan, bukanlah sebatas persoalan diksi atau pilihan kata semata, namun secara keilmuan menunjuk pada konsep, pengertian, dan fungsi yang berbeda. Dari kacamata Ilmu Perundang-undangan, penerapan *omnibus law* bukanlah sekedar mengadopsi metode *omnibus* dalam sistem perundang-undangan, melainkan lebih pada persoalan bagaimana menentukan teknik penyusunan *omnibus law* yang kompatibel dengan sistem perundang-undangan di Indonesia serta mampu mencapai tujuan penataan, penyederhanaan, dan harmonisasi regulasi. Penerapan metode apapun yang dipilih dalam pembentukan undang-undang tidak boleh melanggar ketentuan teknik penyusunan yang berlaku sebagai pedoman dan standar baku yang mengikat bagi para pembentuk undang-undang.
3. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 harus ditindaklanjuti secara bijak, cermat, dan hati-hati. Tindak lanjut Putusan MK merupakan momentum dan pertaruhan besar bagi adopsi *omnibus law* sebagai model atau bentuk baru undang-undang sapu jagat dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Dengan pemahaman yang tepat secara keilmuan mengenai metode dan teknik perundang-undangan, langkah terpenting dalam menindaklanjuti Putusan MK adalah mengkaji secara seksama dan memformulasikan pengaturan yang terbaik mengenai teknik *omnibus law* sebagai undang-undang sapu jagat,

dengan melakukan penyempurnaan dan perbaikan terhadap teknik penyusunan yang berlaku. Teknik penyusunan *omnibus law* tersebut selanjutnya digunakan sebagai pedoman dan standar baku untuk memperbaiki UU 11/2020 sebagaimana diperintahkan dalam amar Putusan MK.

4. Hal lain yang perlu menjadi perhatian dalam menindaklanjuti Putusan MK adalah perbaikan UU 11/2020 harus dibarengi dengan apa yang dimaksudkan oleh MK sebagai "*meaningful participation*". Sebagai konsekuensi logis dari tujuan tercapainya "*meaningful participation*", pembentuk undang-undang seyogyanya tidak menutup diri dan membatasi perbaikan UU 11/2020 pada aspek formilnya saja, melainkan juga perbaikan substansi yang mendapat penolakan dari masyarakat. Dengan demikian, penolakan dari masyarakat tidak terus berlanjut dan berujung lagi pada pengujian di MK yang justru menciptakan suasana kontraproduktif bagi pengembangan sistem perundang-undangan serta perwujudan niat dan tujuan mulia UU 11/2020 untuk memajukan kesejahteraan masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja.
5. Jerman merupakan negara yang memiliki pandangan normatif paling positif terhadap *omnibus law.* Pendekatan teknik penyusunan mendominasi persepsi Jerman tentang *omnibus law*. *Omnibus law* lebih merupakan persoalan teknik penyusunan (*legislative drafting technique*) daripada dikaitkan dengan isu politik dan hal lainnya. Teknik penyusunan *omnibus law* di Jerman diatur secara lengkap dan jelas dalam *HDR,* untuk memastikan bahwa pembentukan *omnibus law* yang mencakup perubahan dan pencabutan banyak peraturan lain tetap menjamin terwujudnya kepastian, kejelasan, dan konsistensi sistem hukum dan tatanan perundang-undangan.

Demikian tulisan ini disusun dengan segala keterbatasan pengetahuan penulis, untuk berbagi pemikiran mengenai penerapan *omnibus law* di Indonesia, semoga bermanfaat.

DAFTAR PUSTAKA

Anggono, Bayu Dwi. "*Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No. 1, April 2020.

Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konsititusi Press, 2020.

Briffault, Richard. "The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation". *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Switzerland: Springer, 2021.

Casellas, Núria. *Legal Ontology Engineering: Methodologies, Modelling Trends, and the Ontology of Professional Judicial Knowledge*. the Netherlands: Springer, 2011.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Instalasi Metode Omnibus ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan". *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Dickerson, Reed. *Teaching Legal Writing in the Law Schools (With a Special Nod to Legal Drafting).* Maurer School of Law Indiana University, 1979.

Febriansyah, Reza Fikri. "Sistem Deteksi Dini terhadap Gagasan Omnibus Law". *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Garner, Bryan A. et. al. (Eds.). *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*. St. Paul: West Publishing Co., 2009).

Ihsanuddin. "Setahun Jokowi dan Pidatonya soal Omnibus Law RUU Cipta Kerja," *Kompas.com, 20 Oktober 2020,* diakses 26 Desember 2021, https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/06255981/ setahun-jokowi-dan-pidatonya-soal-omnibus-law-ruu-cipta-kerja?page=all.

Indrarti, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan I: 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.

Kluth, Winfried. "Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenchaft". *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre Gerichtliche Kontrolle*. Winfried Kluth & Gunter Krings, et. Al. Germany: C.F. Muller, 2014.

Kurnia Putra, Hendra. "Problematika Penerapan Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia". *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Latinitium, diakses 27 Desember 2021, https://latinitium.com/latin-dictionaries/?t=lsn32583.

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*.

Meßerschmidt, Klaus. "Omnibus Legislation in Germany: A Widespread Yet Understudied Lawmaking Practice", *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Switzerland: Springer, 2021.

Omnibus Act 15 Stat. 73 (1868), diakses 27 Desember 2021, https://www.encyclopedia.com/politics/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/omnibus-act-15-stat-73-1868.

Plischke, Elmer. "Integrating Berlin and The Federal Republic of Germany". *The Journal of Politics*. Vol. 27, No. 1, Februari, 1965.

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, 2017.

Redi, Ahmad. "Omnibus Law: Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum". *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Said, Umar. *Pengantar Hukum Indonesia: Sejarah Dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, Setara Press: 2009.

Shaffern, Robert W. *Law and Justice from Antiquity to Enlightment*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2009.

Sujendro, Edy. "Gagasan Pengaturan Kodifikasi dan Unifikasi Peraturan Perubahan dan Peraturan Omnibus Law", *Jurnal USM Law Review*, Vol. 3 No. 2, Tahun 2020.

The Federal Republic of Germany, *Joint Rules of Procedure of Federal Ministries*.
The Federal Ministry of Justice of The Republic of Germany, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*.
Tiga Guru Besar Ini Beri Masukan Soal Omnibus Law. law.ui.ac.id, diakses 27 Desember 2021, https://law.ui.ac.id/v3/tiga-guru-besar-ini-beri-masukan-soal-omnibus-law/.
United States Department of State Publication, Documents on Germany 1944-1984.

STRATEGI KETATANEGARAAN MEMPERBAIKI KUALITAS UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA MELALUI METODE *OMNIBUS LAW*

DR. Agus Riwanto, S.H., C.L.A.

Pengajar Ilmu Perundang-Undangan
Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Jln. Ir. Sutami No.36 A Kentingan Surakarta.
Email:agusriwanto@staff.uns.ac.id

A. Pendahuluan

Belum lama ini isu kontemporer dalam proses legislasi di Indonesia yang relatif baru dan memperoleh perhatian publik adalah *Omnibus Law*. Istilah ini diucapkan oleh Presiden Joko Widodo pertama kali pada waktu pelantikan sebagai presiden ke-8 dalam rapat paripurna di gedung parlemen pada tanggal 20 Oktober 2019.[1]

Dalam praktik legislasi *Omnibus Law* ini merupakan sebuah metode membuat satu Undang-Undang yang subjeknya banyak untuk dijadikan satu subjek sehingga lebih efektif dan mudah. Seperti dinyatakan oleh A. Gluk, at al (2015):

> *" It's no single definition of omnibus bill, but It's consensus in regulation packages together several measures into one or combines diverse subjects into a single bill "* [2]

Omnibus Law ini oleh Presiden Joko Widodo dijadikan sebagai program unggulan dalam pemerintahannya di periode kedua masa kerja 2019-2024 yang digunakan untuk melakukan reformasi regulasi terkait dengan peningkatan ivestasi. Pemerintahannya akan fokus untuk membuat dua UU penting,

---

[1] Jawahir Gustav Rizal, 2021. "Jejak Omnibus Law: Dari Pidato Pelantikan Jokowi hingga Polemik RUU Cipta Kerja". https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/090200165/jejak-omnibus-law-dari-pidato-pelantikan-jokowi-hingga-polemik-ruu-cipta?page=all, diakses pada tanggal, 10 Desember 2021.

[2] Abbe R Gluck, at all (2015), "Unorthodox Law Making, Unorthodox Rulemaking" *Columbia law Review*, Vol.115 No.7, 25

yaitu Pertama, UU Ciptaker, dan kedua, UU Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM).

Konsep *Omnibus* diadopsi oleh rejim pemerintahan Presiden Joko Widodo ini tujuannya adalah guna integrasi peraturan dan mengefektifkan penerapannya. Maka *Omnibus law* merupakan langkah nyata kreatifitas pemerintah guna mereformasi masalah peraturan, karena jumlahnya beragam, acapkali menyebabkan pertentangan norma antara UU yang satu dengan UU yang lain.

Metode pembuatan UU dengan *Omnibus* di negara bersistem *Civil Law* seperti Indonesia dalam sistem legislasinya merupakan metode baru, walaupun di negara yang bersistem *Common Law* telah menjadi tradisi. Sebagai contoh di USA (Amerika Serikat) metode ini digunakan sejak tahun 1967, bahkan terdapat 42 negara bagian yang mempraktikkannya.

Berdasarkan data tahun 2018 dari Kementerian Koordinator Perekonomian terdapat raturan peraturan perundang-undangan di sektor bisnis dan investasi yang yang kontraproduktif dan tak mendukung pertumbuhan ekonomi. Peraturan tersebut uniknya dibuat sejak tahun 1960 sampai tahun 2000-an yang tak dilakukan koreksi yang seperlunya. Mulai dari peraturan terkait dengan ketenagakerjaan, sarana dan prasarana bisnis, kewajiban pajak, retribusi daerah hingga fasilitas insentif berbisnis.[3]

Berdasarkan studi tahun 2020 yang mendalam dari Satuan Tugas Kamar Dagang dan Industri (Satgas Kadin) telah melakukan pemetaan dan mengklasifikasikan paling tidak terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan bidang bisnis dan investasi yang perlu direformasi. Paling tidak terdapat 11 bidang, yakni antara lain UU tentang admnistrasi pemerintahan, kawasan ekonomi khusus (KEK), kemudahan berusaha, riset dan pengembangan bisnis, proyek pembangunan umum pemerintahan dan pengadaan tanah, hingga UMKM dan sanksi hukuman.[4]

Berbasis data kritik dari sejumlah lembaga riset dunia antara lain *Global Competitiveness Report* (2019) merilis data yang mengejutkan ternyata terdapat banyak regulasi di Indonesia yang tak ramah terhadap dukungan kemudahan berusaha, bahkan

---

[3] Taufik, Ade Irawan, "Evaluasi Regulasi dalam Menciptakan Kemudahan Berusaha bagi UMKM", *Jurnal Recht Vinding*, 2017. Vol. 6, No. 3.

[4] Media Indonesia, "Puluhan Ribu Regulasi Justru Hambat Investasi", 28 November 2019, hal. 13.

Indonesia di tempatkan dalam pemeringkatan di Asia Tenggara pada urutan yang ke 73 dari beberapa negara. Urutan ke 69 Vietnam, urutan ke 15 Malaysia, dan urutan terbaik adalah Singapura berposisi di urutan ke 3 dalam kemudahan berusaha dan regulasi memulai bisnis *(easy doing business and starting business*).[5]

Melakukan reformasi legislasi melalui model *Omnibus Law* ini sungguh tak mudah karena memerlukan kecermatan dalam menysun peta dan klasifikasi klaster yang beragam dan harus melalui sejumlah jalan demokrasi, antara lain DPR, pemerintah dan penguatan partisipasi publik. Karena sejak semua banyak kalangan berpendapat agar UU Cipta Kerja yang dibuat melalui metode *Omnibus* ini tak separah nasib RUU lain yang ditolak publik, seperti RUU Pertanahan, RUU KUHP, RUU KPK dan RUU MK.

Tantangan terberat dari UU Citpa Kerja ini adalah terkait dengan kemampuannya guna secara efektif dapat menyelesaikan problem obesitas peraturan, dan tumpamg tindih kewenangan antar lembaga negara dalam kebijakan bisnis dan investasi guna menyehatkan kompetisi bisnis dan menarik investasi ke dalam negeri. Lebih dari itu, diharap UU Ciptakerja ini tak ditolak publik apalagi diuji materi ke Mahkamah Konstitusi.[6]

Dalam perjalanannya teknik *Omnibus Law* ini telah digunakan pememerintah dalam membuat RUU Cipta Kerja yang dsahkan pada 5 Oktober 2020 menjadi UU No. 11 Tahun 2011 Tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker), akan tetapi realitasnya mendapat respon publik secara negatif karena UU ini materinya terlalu tebal, yakni 905 halaman dan pasalnya terdiri 186. Kuat dugaan UU terlalu berpihak pada elit dan kalangan pebisnis. Akibatnya UU rentan dimanfaatnya untuk mengeruk keuntungan ekonomi semata tanpa memperhatikan perlindunagn buruh/pekerja. Faktor utamanya karena UU ini terlalu mudah membuka jalan bagi investor asing tanpa memperhatikan keberlanjutan pembangunan yang pro eknomi kerakyatan.[7]

---

[5] Klaus Schwab, (Editors). 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Switzerland, hal, xiii-11.

[6] Xanthaki, Helen. "On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test." In *Drafting Legislation a Modern Approach*, 2013. Pp. 221

[7] Anisa Indraini, 2020, "8 Materi Omnibus Law yang Menuai Kritik Publik" https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5202523/8-materi-

Itulah sebabnya tak lama kemudian sejumlah kalangan melakukan permohonan uji materi (*judicial review*) terhadap UU Ciptaker karena diduga bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Kemudian lahirlah putusan MK atas Permohonan perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pengujian UU Cipta Kerja yang dimohonkan oleh perorangan maupun wakil dari kelompok buruh yang merasa hak konstitusioanlitasnya tak terlindung atas hadir UU Citakera ini. Terutama terkait dengan perlakuan tak adil dan imbalan upah yang tak layak.[8]

Para pihak itu mengajukan *judicial review* terkait teknis perancangan UU ini yang mengabaikan partisipasi publik atau diduga cacat secara formil. Karena batu uji yang dimohonkan adalah Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang" serta Pasal 22A, UUD 1945, "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang."

Dalil yang disampaikan para pihak pada MK adalah karena UU Cipta Kerja yang menjadikan 78 objek UU dijadikan ke dalam 1 objek UU dalam 11 klaster dengan menggunakan metode *Omnibus* ini tak diatur dalam ketentuan UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjtnya ditulis UU PPP) dan bahkan mengabaikan beberapa tahapan formil yang diatur dalam UU PPP ini antara lain kerja pada saat proses perencanaan dan penyusunannya tak melibatkan partisipasi publik. Hal tersebut merupakan pelanggaran konstitusi dalam arti luas dan bertentangan dengan prinsip-prinsip utama pembentukan UU yang baik (*good legislation process)*.[9]

Dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi (MK) yang relatif pajang akhirnya MK membuat putusan No.91/PUU-XVIII/2020 yang cukup mengejutkan publik karena putusannya menolak permohonan uji materi para pemohon dalam pengujian

---

omnibus-law-yang-menuai-kritik-publik. Diakses pada tanggal, 11 Desember 2021.

[8] Humas MK RI, 2021, Pemohon Uji UU Cipta Kerja Ajukan Permohonan Provisi, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16778&menu=2. Diakses pada tanggal, 9 Desember 2021.

[9] *Ibid*., hal, 1.

UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, akan tetapi putusan MK meminta agar pembuat UU (pemerintah dan DPR) memperbaiki norma UU ini dan bukan membatalkan isinya.[10]

Dalam amar putusannya MK menyatakan pembentukan UU Ciptaker tak mempunyai ketentuan hukum yang mengikat, namun dengan syarat tertentu, yaitu pembuat UU harus memerbaiki proses pembentukannya dalam tempo 2 (dua) tahun dan jika pembuat UU tidak melakukan perbaikan selama waktu yang ditentukan MK itu, maka UU Cipta Kerja ini batal berlaku. MK dalam amarnya juga melarang pemerintah mengeluarkan kebijakan strategis dan peraturan pelaksananya selama kurun waktu itu sebelum melakukan perbaikan UU ini.

Oleh karena itu artikel ini bertujuan guna mengkritisi dan mendalami tentang prospek teknis penerapan metode *Omnibus Law* dalam UU Ciptaker setelah munculnya Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 dan strategi ketatanegaraan dalam upaya perbaikan kualitas UU ini agar dapat segera diterapkan dengan tanpa melanggar prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik dan tentu saja tanpa melanggar konstitusi (UUD 1945).

B. Kecacatan Proses Legislasi *Omnibus Law* RUU Ciptaker

UU Cipta Kerja ini dalam proses penyusunanya melanggar prinsip dasar pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik, karena mengabaikan mekanisme yang diatur dalam UU PPP dimana memperkenalkan metode yang tak diatur sebelumnya, yaitu *Omnibus* dan dibuat dalam situasi yang terkesan terburu-buru. Maka secara formil UU Cipta Kerja ini cacat akut.

Penyusunan suatu UU di Indonesia telah diatur secara rinci dalam UU PPP, seandainya saja pembuatan UU Cipta Kerja ini mengikuti prosedur dan teknis yang disediakan oleh UU PPP, maka UU Cipta Kerja ini tak cacat formil. Lihatlah fakta UU PPP telah membuat panduan yang sistematis dalam pembuatan UU, yaitu dimulai dengan tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan yang semua tahapan itu harus dilalui dengan melibatkan partisipasi publik

[10] CNN Indonesia, 2021 "MK Tolak Gugatan Buruh Batalkan UU Cipta Kerja" https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211125093928-32-725846/mk-tolak-gugatan-buruh-batalkan-uu-cipta-kerja. Diakses pada tanggal 8 Desember 2021.

dan keterbukaan informasi tanpa terkesan elit dan terburu-buru. Ada kesan UU Cipta Kerja ini hanya melibatkan publik secara formalitas saja, karena hanya di beri kesempatan partisipasi pada saat pembahasan di DPR bukan pada saat perencanaan dan penyusunan secara teknokratik di pemerintah. Padahal tahap ini adalah tahap krusial karena pada tahapan teknokratik inilah politik hukum atau tujuan utama UU ini terlihat, sedangkan tahap pembahasan di DPR hanyalah tahap politis yang tak singnifikan.

Jika merujuk pada UU PPP tahapan teknokratiik yaitu perencanaan dan penyusunan RUU Ciptaker ini seharus melibatkan partisipasi publik semata-mata untuk memastikan agar publik terlibat dan memberikan feed back atas hal-hal krusial yang kelak bermasalah di belakang hari. Alih-alih publik dilibatkan RUU Cipta Kerja ini sangat tertutup dan hanya melibatkan kalangan pengusaha dan sekelompok ahli versi pemerintah, sehingga RUU tak akomodatif pada kehendak publik.[11]

UU PPP telah mengatur agar dalam peroses pembuatan RUU melibatkan partisipasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 96. Seharus dalam tahapan ini Naskah Akademik (NA) sudah harus dapat diakses publik dan publik dapat memberikan masukan dalam Naskah Akademik ini. Namun tidak demikian dalam pembuatan RUU Cipta Kerja ini karena selain Naskah Akademiknya tidak jelas, namun juga tak ada ruang bagi publik untuk mengaksesnya dengan mudah.

Masyarakat hanya diberi raung terbatas untuk aktif berpatisipasi saat pembahasan di DPR, padahal tahapa ini hanya tahapan politis yang bersifat pembahasan hanya terhadap masalah-masalah krusial yang belum disepakai secara politis oleh fakraksi-fraksi di DPR sehingga tahapan ini adalah hanyalah tahapan kompromistis, bukan tahapan yang membahas secara detail terhadap RUU. Tahapan detail pembahasahan adalah pada tahapan perencanaan dan penusunan RUU.

Lebih unik lagi, saat pembahasan di DPR dilakukan di massaa reses dan dalam situasi pandemi Covid-19 sehingga

[11] Ika, 2020, "PUKAT UGM Sebut RUU Cipta Kerja Bermasalah dari Proses Hingga Substansi" https://www.ugm.ac.id/id/berita/20175-pukat-ugm-sebut-ruu-cipta-kerja-bermasalah-dari-proses-hingga-substansi. Diakses pada tanggal, 7 Desember 2021.

publik tak dapat secara leluasa terlibat aktif. Bahkan ada kesan ingin menyatakan bahwa tahapan penyusunan RUU yang paling penting adalah tahapan pembahasan di DPR, padahal tahapan ini tak penting karena hanya akan membicarakan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari RUU untuk dikompromikan antar fraksi di DPR. Sehingga praktis pembahasan di DPR ini tak akuntabel karena tak membahas RUU secara utuhdan detail. Di sinilah letak utamanya RUU ini minus kualitas, namun surplus kepentingan elit.

C. UU Ciptaker di Batalkan Mahkamah Konstitusi

Karena proses legislasi UU Cipta Kerja yang cacat itulah yang memotivasi sejumlah kalangan mengajukan uji materi *(judicial review)* ke MK dan akhirnya MK dalam amar putusannya mengabulkan permohonan pemohon melalui Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020. Melalui Putusan ini UU Cipta Kerja dinyatakan cacat formil, yakni proses pembuatannya inkonstitusional karena tidak sesuai proses pembentukan yang diatur dalam UU PPP.

Putusan MK ini seharusnya membatalkan UU Cipta Kerja, karena cara pembuatannya inkonstitusional maka sudah barang pasti materinya juga inkonstusional, yakni pasal, ayat dan bagian dari ayat juga inkonstitusional.[12] Namun, melihat fakta adanya 4 (empat) orang dari 9 (Sembilan) hakim MK mengeluarkan pendapat berbeda, maka putusan ini boleh jadi merupakan "jalan tengah" yakni materi RUU-nya cukup baik, namun proses pembuatan yang cacat. Padahal biasanya MK dalam amar putusannya menyatakan, jika suatu UU diputus cacat formil maka otomatis isi atau marerinya juga cacat atau inkonstitusional, namun khuss terkait dengan UU Cipta Kerja ini putusan MK kali ini menyimpang dari kebiasaannya. Sehingga MK membedakan antara proses legislasi *(legislation process)* di satu inkonstitusional, namun norma isinya konstitusional bersyarat, yakni masih dapat berlaku jika diperbaiki proses pembuatannya dalam kurun waktu 2 (dua) tahun, karena realitasnya saat ini Indonesia memerlukan

[12] Jorawati Simarmata, "Pengujian Undang-Undang Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.14 No.01-Maret 2017, hal, 39-48.

materi UU yang mengatur soal memudahkan investasi dan upaya menyederhanakan regulasi terkait perijinan, dan perlindungan pekerja secara layak.

Model putusan MK ini merupakan putusan unik dan pertama di Indonesia karena MK menyatakan proses pembentukannya cacat, namun membenarnya isi UU-nya dengan bersyarat *(conditionally unconstitutional)* dengan menunda keberlakuannya *(limited constitutional)* atau UU ini berlalu secara tansisional.

Sesungguhnya Putusan MK yang menolak pemberlakukan UU Cipta Kerja karena cacat formil ini merupakan pelajaran, bahwa sesungguhnya aspek formil merupakan hal yang tak kalah penting dari materil. Karena pembuat UU bukan sekedar melakukan kristalisasi nilai untuk dinormakan, melainkan juga merancang dan menuangkannya melalui prosedur modern dan demokratis karena negara Indonesia adalah negara yang *verzorgingsstaat*.[13]

Proses pembentukan undang-undang dapat besifat *constitutional importance* sesuai maksud Pasal 22A UUD 1945. Oleh karena ada beberapa argumentasi hukum. *Pertama*, tata cara pembuatan UU tak boleh diabaikan keberadaannya dan urut-urutannya tujuan adalah mengkoreksi kekuasaan DPR dan Presiden sebagai pembentuk UU agar tak menyalahgunakan kewenanagannnya *(a buse of power*) secara absolut. *Kedua,* prosedur pembuatan UU itu harus diikuti secara utuh dalam rangka untuk memastikan agar pembuat UU dapat dikontrol apa motif di balik lahirnya suatu RUU agar kelahiranya tidak bertentangan dengan norma konstutusi karena acapkali pelanggaran norma konstitusi didasari pada motif yang tersembunyi dari pembuat UU. *Ketiga*, dalam pembentuakn peraturan perundang-undangan antara proses dan hasilnya merupakan hal yang sama pentingnya, karena hanya dengan proses yang baiklah akan menghasil produk UU yang baik pula. Biasanya hasil UU akan dinilai baik terlebih dahulu dinilai proses pembentukannya yang baik pula. Oleh karena itu, proses dan

[13] Maria Farida Indrati, 2021, *Kumpulan Tulisa A. Hamid S. Attamimi, Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. hal, 106.

hasil merupakan satu kesatuan utuh, seperti sekeping mata uang.[14]

D. Prosepek *Omnibus Law* dalam Legislasi dan Kedudukan UU Pembentukan Perundang-Undangan

Melalui Putusan MK yang membatalkan tata cara pembuatannya terhadap UU Cipta Kerja ini juga memberi pesan, bahwa praktik *Omnibus Law* sebagai sebuah teknis dalam proses legisasi di Indonesia hari ini dan masa depan bukan sesuatu yang tabu dan inkonstitusional jika digunakan di Indonesia. Karena dalam putusan MK ini tidak terdapat amar yang menyatakan teknis *Omnibus Law* inkonstitusional.

Sebaliknya dapat dimaknai dari putusan MK, bahwa jika hendak menerapkan metode *Omnibus* harus terlebih dahulu diadopsi di dalam sistem politik hukum proses legislasi yang diatur di dalam UU PPP. Maka kunci menerapkan *Omnibus* adalah melalui jalan melegislasikan terlebih dalam sistem legislasi melalui pintu revisi UU PPP dengan mengadopsi klausul teknis dan metode ini sebagai alternatif dalam proses legislasi di Indonesia.

Kedudukan UU PPP sangat urgen dalam konteks ketatanegaraan terutama dalam proses dan prosedur legislasi yang akan digunakan sebagai alat bantu bagi MK dalam *judicial review* suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945. Karena harus diakui bahwa UU PPP merupakan produk UU yang dibentuk atas imperatif secara tidak langsung dari UUD 1945 sebagai UU organik.

Menurut K.C Wheare:[15]

> *"No Constitution can be properly understood unless its relation to this organic law is appreciated"*

Maka setiap UU organik dikualifikasikan sebagai konstitusi dalam arti luas karena sesungguhnya dari aspek materil

---

[14] Yuliandri, Keterangan Ahli Perkara Uji Formil-Materil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Salinan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, h. 81-88

[15] K.C. Wheare, 1966, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, hal, 3-4.

mempunyai materi muatan konstitusi.[16] Itulah sebabnya UU organik dapat dijadikan sebagai pedoman bagi MK untuk dapat melakukan uji formil terhadap suatu UU yang prosedur pembuatannya bertentangan dengan konstitusi dalam arti luas.

Dalam realitasnya acapkali hubungan timbal politik dan hukum dalam pembuatan RUU sangat rentan mengabaikan prosedur dan mengakomodir norma yang inkonstitusional. Kepentingan mayoritas akan menjadi simbol kekuatan dalam pengambilan keputusan politik parlemen. Bahkan kerap kali fungsi uji materi ke MK fungsinya agar dapat melindungi kelompok terpinggirkan yang hak konstitusionalnya dirampas melalui prosedur pembuatan yang inkonstitusional maupun isi norma peraturan UU. Maka validitas sebuah norma perundangan hanya dapat dinyatakan sahih jika dalam tahapan teknis dan juga prosedurnya tak mengabaikan aspek substansial. Sehingga manfaat bagi masyarakat harus diukur dalam dua ranah proses pembentukan yang benar da isi norma UU yang baik pula.[17]

Salah satu kelemahan dari UUD 1945 dalam konteks pengujian formil tidak diatur secara tegas di dalamnya maka yang perlu dilakukan oleh MK adalah melakukan penafsiran konstitusi secara luwes dan konstekstual melalui pintu UU organik (UU PPP sesuai kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hanya dengan cara menafsirkan demikian maka MK akan lebih produktif dalam melakukan uji formil bukan hanya produktif dalam uji materil.

E. Dominasi Presiden Dalam Proses Legislasi UU Ciptaker

Putusan MK ini yang membatalkan formil UU Cipta Kerja ini juga memberi pesan bahwa perlu kembali mempertimbangkan relasi yang seimbang antara presiden-DPR dalam proses legislasi. Karena jika dicermati secara lebih dalam terdapat fakta bahwa RUU Ciptaker ini diajukan oleh Presiden, namun dalam proses pembahasannya di DPR baik melalui forum resmi maupun forum-forum *lobby* antara fraksi dengan presiden dengan DPR tampak bahwa presiden lebih dominan *(excutive heavy)* daripada

[16] Susi Dwi Harijanti, 2020, "Menjaga Demokrasi Pembentukan Undang-Undang", dalam Eka NAM Sihombind, dkk, 2020, *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia dalam Rangka Hari Ulang tahunn ke-90 Prof Dr. M. Solly Lubis, S.H*, Enam Media: Medan, hal, 469

[17] Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, Maret 2021, hal, 14

DPR. Hal ini dapat dibuktikan dengan kenyataan, bahwa kendati RUU Ciptakerja ini secara teknis formil tidak ada dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan proses pembentukannya tanpa melibatkan partisipasi publik yang luas, serta bertentangan dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun DPR bersedia mensepakati keinginan pemerintah untuk segera mengesahkan RUU Ciptakerja, kendati sebenarnya DPR mengetahui bahwa RUU ini cacat secara formil.

Fakta ini menunjukan bahwa secara politis pembentukan UU di Indonesia kembali ke pendulum dominasi presiden (eksekutif) seperti praktik pada era Orde Baru. Padahal jika dicermati melalui pintu Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD 1945 pascaamandemen, pembuat UU terdiri dari dua subjek hukum tata negara, yaitu Presiden bersama DPR.

Pada saat Indonesia belum mengamandemen konstitusi Presiden diberi raung yang paling dominan dalam pembentukan UU, namun setelah amandemen konstitusi tahun 2002 megalami perubahan dimana DPR kini jauh lebih kuat posisinya di bandingkan dengan Presiden.[18]

Demikianlah ketentuan yang diatur dalam konstitusi Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan: *DPR memegang kekuasaan membentuk UU*. Norma ketentuan Pasal 20 ayat (1) ini merupakan pergeseran dari Pasal 5 ayat (1) konstitusi sebelum diamandemen yang menegaskan: *Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR*. Dalam jangka waktu yang lama setidaknya selama era Orde Baru makna norma Pasal 5 ayat (1) konstitusi ini dipahami bahwa Presiden itu merupakan pembentuk UU, adapun DPR hanyalah "bersetuju" guna "setuju" dengan kata lain "tidak setuju" pada RUU tertentu yang dibuat Presiden.[19]

Pasca amandemen konstitusi tahun 1999-2000, penguasa UU itu DPR. Maka sudah sepatutnya jika saat ini DPR harus membuat program legislasi nasional (Prolegnas) dan menyusun perencanaan, analisis, evaluasi, dengan serius melalui alat kelengkapan yang dimilikinya melalui kajian-kajian yang mendalam. Adapun Presiden (Pemerintah) sesuai yang diatur

---

[18] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada Jakarta, hal, 5-305.

[19] Oce Madril, Legislasi Minim Kualitas, *Suara Pembaruan*, 26 Oktober 2009, hal, 6

dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) amandemen konstitusi tahun 1999 yang menegaskan, bahwa *Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR*, cuma mempunyai "hak" yang boleh dimanfaatkan atau sebaliknya tidak dimanfaatkan.

F. Mengembalikan Relasi Seimbang Presiden-DPR dalam Proses Legislasi

Putusan MK ini yang membatalkan secara formil UU Cipta Kerja ini memberi pelajaran menarik bagi masa depan legislasi nasional, yaitu perlunya mengembalikan relasi yang setara *(balances)* antara kedua lembaga kepresidenan dan parlemen dalam proses legislasi sebagaimana esensialia dan roh dari amandemen terhadap Pasal 20 ayat (1) amandemen konstitusi tahun 1999 yang menyatakan, bahwa *DPR memegang kekuasaan membentuk UU* agar DPR tak mudah didikte dan ditekan oleh Presiden untuk terburu-buru menyetujui produk RUU inisiatif Presiden seperti tercermin dari RUU Cipta Kerja ini.

Sesungguhnya UU adalah cerminan dari produk politik yang merupakan pengejawantahan keinginan-keinginan politik yang saling terkait dan berkompetisi maka siapa yang paling dominan maka akan menguasai produk UU. Dalam konteks pengesahan secara terburu-buru RUU Ciptaker oleh DPR atas usul Presiden ini menunjukkan bahwa Presiden mampu memerankan dominasinya secara politis atas DPR. Fakta ini mengajarkan bahwa produk hukum, yaitu UU sangat dipengaruhi oleh transaksi ekonomi karena subsistem ekonomi memiliki watak yang lebih kuat dibandingkan energi hukum itu sendiri[20]

G. Strategi Ketatanegaraan Peningkatan Kualitas UU Cipta Kerja

Agar tercipta relasi yang seimbang dalam proses pembentukan UU antara presiden dan DPR terutama dalam penerapan *Omnibus Law* pada UU Ciptakerja maka diperlukan sejumlah strategi ketatanegaraan antara lain:

[20] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hal, 13.

1. Meninjau Ulang Persetujuan Bersama DPR-Presiden Dalam Proses Legislasi

Fakta bahwa DPR terburu-buru dalam menyetujui dan mengesahkan RUU Ciptaker menjadi UU di atas fondasi partisipasi publik yang lemah dan tak terpenuhi sejumlah syarat formil sebagaimana dalam terlihat pada amar Putusan MK ini menunjukkan kualitas produk legislasi dari DPR terhadap RUU Cipta Kerja sangat buruk. Tampaknya anggota Fraksi DPR tidak mendapat informasi yang cukup mengenai isu RUU Ciptaker dan tidak melibatkan diri secara mendalam dalam proses legislasi.

Secara politis pemberian kewenangan pada Presiden memiliki semacam "hak veto" sesuai ketentuan Pasal 20A Ayat (3) konstitusi cukup efektif yang membuat posisi Presiden lebih dominan atas DPR, karena dalam praktiknya sebuah RUU tak bisa menjadi UU jika tak didahului oleh "persetujuan bersama". Ketentuan ini memberi ruang lebih pada presiden guna bisa mencegah pengesahan RUU di berbagai level selama tahapan pembentukan UU, hanya dengan tak menempati waktu pembahasan bersama DPR atau mencegah seorang Menteri untuk tak hadir dalam siding paripurna DPR.

Adanya ksepakatan bersama DPR dan Presiden ini aneh dalam sistem legislasi di Indonesia yang sebenarnya semua dimaksudkan guna melahirkan hubungan berimbang *(balance)* antar DPR dan Presiden *(checks and balances*). Menurut Sartori: "*...the problems of presidentialism are not in the executive arena but in the legislative arena.*"[21] Pada model presidensial sistem, sebenarnya ruang yang utama guna menciptakan relasi seimbang dalam pembagian kuasa antara parlemen dan presiden ada pada ruang parlemen ketimbang ruang presiden. Dalam titik ini seyogyanya timbul keadaan "adu kekuatan" antara parlemen dan presiden guna melahirkan politik keseimbangan.[22]

Maka sesungguhnya, proses legislasi di Indonesia yang harus melalui pintu "persetujuan bersama" antara DPR dan

---

[21] Giovani Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineer ing: An Inquiry into Structures,*

Incentives, and Outcomes, 2nd ed. New York: New York University Press, 1997.hal, 83

[22] Bvitri Susanti, "Menyoal Kompetisi Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia", *Makalah Diskusi* bertema "Disain Baru Sistem Politik Indonesia," Diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 22 Maret 2006, hal, 1

Presiden ini sesungguhnya tak tepat, karena anomali dengan sistem presidensial yang sehaus memberi peran yang berbeda dalam pembentukan legislasi. Presiden seharusnya sebagai pelaksanaan UU sedangkan parlemen seharusnya berfungsi pembuat UU. Jika demikian maka sistem pemerintahan Indonesia ini bukan presidensial muri melainkan sistem parlementer. Karena memerlukan persetujuan bersama secara seimbang antara parlemen dan eksekuitif itu merupakan sistem parlemeter yang paling umum di praktekkan di dunia. Oleh karena konsep persetujuan bersama dalam proses legislasi di Indonesia perlu didesain ulang karena berpotensi melahirkan "perselingkuhan politik legislasi" antara DPR dan Presiden dalam pembahasan UU yang dianggap strategis untuk mendukung kebijakan presiden seperti tercermin dalam UU Cipta Kerja ini.

2. Meningkatkan Kualitas Proses Legislasi di DPR

Pasca Putusan MK ini yang membatalkan UU Cipta Kerja karena cacat formil juga memberi inspirasi pelajaran desain legislasi di masa depan agar meningkatkan kualitas proses legislasi di tubuh DPR. Karena dalam praktik pembahasan di DPR atas suatu RUU jika berasal dari DPR tak cukup berkualitas karena biasanya hanya didiskusikan satu kali dan tanpa penelitian yang mendalam dengan melibatkan para ahli baik di Komisi maupun di Pansus.

Sejauh ini wacana-wacana di forum DPR bersifat formal. Demikian pula di Komisi DPR cenderung berlaku layaknya tembok yang keras, yang menunjukkan identitas kuat masing-masing tanpa kompromi. Sebaliknya jika RUU berasal dari Presiden seperti tercermin di RUU Cipta Ker ini berkali-kali di diskusikan, fasilitas dan pembiayaan yang fantastis. Kondisi yang tak berimbang ini membuat RUU dari Presiden jauh lebih kuat penetrasi politiknya pada anggota DPR ketimbang RUU dari DPR sendiri.

Lebih dari itu, dalam pembahasan RUU di DPR sebaiknya dibiasakan pengambilan keputusan atas persetujuan suatu RUU dilakuan melalui pemungutan suara *(voting)* untuk memperlihatkan kualitas anggota DPR dalam memberikan argumentasi persetujuan RUU dan sekaligus untuk menunjukkan kualitas personal anggota DPR. Sebaliknya praktik di DPR selama ini pengambilan-keputusan dilakukan dengan cara mufakat

(konsensus). Bahkan pembahasan RUU dilakukan secara tertutup, keputusan dilakukan melalui lobby pimpinan Fraksi dan anggota hanya bertindak menyetujui keinginan dari Fraksi. Seperti tercermin dalam pengesahan RUU Ciptaker ini.[23]

Maka ke depan perlu desain Tata Tertib di DPR dalam pembahasan RUU di lakukan secara lebih mendalam dengan kajian yang serius melibatkan ahli serta di biasakan agar pengambilan keputusan-persetujuan RUU dengan cara voting untuk akuntabilitas dan transparansi pada publik.

3. Mengutamakan Fungsi Legislasi di DPR

Fakta Putusan MK ini menunjukkan kualitas produktifitas legislasi di DPR buruk. Maka secara makro ketatanegaraan perlu didesain suatu sistem yang memungkinkan agar DPR lebih mengutamakan kinerjanya pada fungsi legislasi *(drafting)* ketimbang fungsi anggaran *(budgeting)* dan pengawasan *(controlling).*

Peran parlemen di negara yang menggunakan sistem presidensial, seperti USA acapkali parlemen lebih memproduksi banyak UU dalam fungsi legislasi jika diperbandingkan dengan fungsi kontrol dan *budgetin*g dalam melaksanakan jalannya pemerintah. Alasannya kenapa lebih produktifitas pada fungsi meproduksi UU, sebab masalah-masalah yang dihadapi rakyat lebih kompleks yang menuntut respon cepat melalui membuat UU.

Sebab instrumen penting *law enforcement* adalah adanya regulasi yang tepat dan efektif, maka dalam pembuatannya juga harus demokratis, sudah barangpasti isinya juga mampu memberi solusi masalah-masalah publik secara cepat dan berdayaguna.[24]

Sedangkan fungsi *budgeting* dan pengawasan dalam sistem presidensial USA kurang terlihat nyata dibandingkan fungsi legislasi karena, masalah *budget* dan pengawasan bisa dilaksanakan, tidak harus melalui pintu legislatif, namun bisa juga dapat dilakukan oleh lembaga intern pemerintahan sendiri

---

[23] Sania Mashabi, "Pembahasan RUU Cipta Kerja Dinilai Cacat Prosedur karena Tertutup dari Publik", https://nasional.kompas.com/read/2020/10/16/17114701/pembahasan-ruu-cipta-kerja-dinilai-cacat-prosedur-karena-tertutup-dari. Diakses pada tanggal 10 Desember 2021.

[24] Lihat, Nabila Jusuf, dkk, 2020, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hal, 3-182.

dan *non government organization* (NGO). Sangat tak sama dengan parlemen Indonesia, yang kentara pada sektor fungsi *budgeting* dan pengawasannya pada pemerintah.[25] Jika disandingkan dengan USA sistem kita sama, namun kenapa fakta dalam praktiknya berbeda. Seharusnya parlemen kita lebih kuat pada fungsi legislasi. Kenyataan ini meemperlihatkan bahwa parlemen Indonesia menduga lebih penting fungsi *budgeting* dan pengawasan daripada pembuatan UU. Faktor utamanya karena fungsi pembuatan UU kurang dapat memberi keuntungan ekonomi dan prevelise politik bagi anggota parlemen. Sebaliknya fungsi *budgeting* dan kontrol lebih berpeluang memberikan insentif guna menopang pembiayaan organisasi mereka. Maka mudah dijawab mengapa pada saat DPR beradu kuat dengan presiden dalam membahas *budgeting* lehih "garang" ketimbang membahas produk UU, seperti tercermin dalam pembahasan RUU Cipta Kerja ini yang terkesan membebek pada kemauan presiden..

DPR yang lebih mementingkan fungsi anggaran dan pengawasan ini berakibat pada jalannya kebijakan publik tak memperoleh supporting produk legislasi yang baik. Ini menunjukan seolah-olah DPR tidak memiliki orientasi dan sensitifitas serius melalui produk UU guna menopang jalannya perencanaan sistem pembangunan nasional.

Ada dua kemungkinan utama mengapa DPR tak produktif pada legislasi. *Pertama*, dalam hal fungsi pembuatan perundang-undangan ini sangat lemah karena DPR tak menguasai substansi substansi RUU yang diajukan oleh presiden. *Kedua*, DPR lebih mudah kompromis dalam pembahasan RUU yang diajukan Presiden karena insentif ekonominya tinggi.[26]

Pasca Putusan MK yang menolak UU Ciptaker karena cacat formil ini menjadi penting agar DPR kian produktif dalam legislasi. Maka DPR perlu melakukan reformasi pada dirinya melalui sejumlah strategi ketatanegaraan antara lain:

Pertama, perlunya anggota parlemen menguasai RUU dari sudut isi, norma, tujuannya, prinsip-prinsip utamanya, serta makna philosofisnya. Karena dengan pemahaman yang memadai

---

[25] Ratnia Solihah, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan Dan Upaya Mengatasinya", *Jurnal CosmoGov*, Vol.2 No.2, Oktober 2016, hal, 291-307.

[26] Bvitri Susanti, *Ibid.,* hal 2.

anggota DPR akan lebih tertarik dalam ikut serta melakukan pembahasan setiap pasal dalam RUU secara serius dan inten, bukan cuam bergantung pada peran tenaga ahli, selama ini yang tampak di mata publik tidak semua anggota DPR berkemampuan yang memadai dalam pembahasan produk legislasi, akibatnya tak memiliki kepedulian terhadap pentingnya lahir suatu produk legislasi. Seharusnya setiap anggota parlemen wajib untuk memiliki piranti Ilmu perundang-undangan secara lebih utuh, teknik dan rigid. Sebab dalam kenyataannya pemabhasan suaru darf RUU di DPR membutuhkan pengalaman dan penguasaan yang bersifat rinci, teknis dan rigid untuk memastikan jaminan kualitas RUU.

Kedua, DPR perlu memberdayakan alat kelengkapan Badan Legislasi (Baleg) agar seyogyanya didesain lebih berkualitas dan berorientasi masa depan. Dengan merancang program pembedayaan melalui kajian, penelitian dan kerjasama dengan ahli dari perguruan tinggi tujuannya agar lahirnya setiap RUU berorientasi kepentingan jangka panjang kebutuhan publik nasional.

Produk Undang-undang harus diakui memang merupakan produk politik, namun demikian tidak seharusnya mendahulukan kepentingan pembuatnya (DPR dan pemerintah). Menurut Fiona Haines (2008) sebuah undang-undang adalah merupakan rohnya kebijakan publik (*public policy),* maka sudah barangpasti perlu dijamin bahwa produk UU ini berorientasi pada kepentingan jangka panjang bangsa dan masyakarat dan bukan pada kepentingan kekuasaan dan politik.[27]

H. Penutup

Berdasarkan gagasan yang telah diuraikan tersebut maka dapat disimpulkan dalam rangakian berikut ini:

1. Metode pembentukan undang-undang melalui tekni *Omnibus* merupakan kerangka baru penyusunan perundang-undangan di Indonesia, dimana di era presiden Joko Widodo dijadikan teknik dalam dalam merancang RUU Cipta Kerja yang disahkan menjadi UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Tujuan utama dari UU ini adalah

[27] Haines, F., Reichman, N., & Scott, C. (2008). "Problematizing Legitimacy and Authority in Law and Policy". *Law and Policy*, 30(1), 1-11. https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2008.00267.x

upaya mereformasi sejumlah UU yang disharomi, obesitas dan tak efektif dalam hal pengaturan di sektor ketenagakerjaan, peningkatan investasi dan pemberdayaan UMKM.

2. Dalam pembutan RUU Cipta Kerja ini tidak dilakukan secara demokratis, tertutup dan tak akuntabel, serta tidak sesuai dengan asas-asas yang dinyatakan dalam UU No.11 Tahun 2012 sebagaimana diubah menjadi UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan tidak mengenal mekanisme *Omnibus Law*. Itulah yang menyebabkan mengapa UU No. 11 Tahun 2011 ini cacat formil.
3. Kecacatan prosedural UU Cipta Kerja ini yang mendorong sejumlah kalangan melakukan permohonan ke MK untuk uji materil (*judicial review*). Mahkamah mengeluarkan Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yang pada pokoknya membuat amar bahwa UU ini ini cacat secara formil dan tak berlaku sebelum dilakukan perbaikan selama 2 tahun.
4. Pelajaran dari Putusan MK ini antara lain: perlunya pemerintah dan DPR memperbaiki kualitas UU No. 11 Tahun 2020 dengan memasukkan metode *Omnibus* ke UU Pembentukan Perundang-Undangan melalui revisi UU ini. Putusan MK ini juga mencerminkan pendulum kekuasaan legislasi berubah menjadi dominasi eksekutif *(excecutive heavy)* tercermin dari terburu-burunya DPR mengesahkan RUU Cipta Kerja ini menjadi UU meskipun cacat formil, padahal pasca perubahan UUD 1945 terutama Pasal 5 dan 20 UUD 1945 seharusnya posisi DPR menguat.
5. Dalam perspektif ketatanegaraan perlu didesian strategi guna memperbaiki kualitas UU No.11 Tahun 2020 setelah Putusan Mahkamah antara lain: (1) meninjau ulang kesepakatan bersama antara DPR-Presiden dalam pembahasan RUU; (2) meningkatkan kualitas proses legislasi di DPR; dan (3) mengutamakan fungsi DPR di bidang legislasi, ketimbang fungsi pengawasan dan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

Abbe R Gluck, at all (2015), "Unorthodox Law Making, Unorthodox Rulemaking" *Columbia law Review*, Vol.115 No.7.

CNN Indonesia, 2021 "MK Tolak Gugatan Buruh Batalkan UU Cipta Kerja" https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211125093928-32-725846/mk-tolak-gugatan-buruh-batalkan-uu-cipta-kerja. Diakses pada tanggal 8 Desember 2021.

Dwi Harijanti, Susi. 2020, "Menjaga Demokrasi Pembentukan Undang-Undang", dalam Eka NAM Sihombind, dkk, 2020, *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia dalam Rangka Hari Ulang tahunn ke-90 Prof Dr. M. Solly Lubis, S.H*, Enam Media: Medan.

Farida Indrati, Maria. 2021, *Kumpulan Tulisa A. Hamid S. Attamimi, Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Gustav Rizal, Jawahir. 2021. "Jejak Omnibus Law: Dari Pidato Pelantikan Jokowi hingga Polemik RUU Cipta Kerja". https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/090200165/jejak-omnibus-law-dari-pidato-pelantikan-jokowi-hingga-polemik-ruu-cipta?page=all, diakses pada tanggal, 10 Desember 2021.

Haines, F., Reichman, N., & Scott, C. (2008). "Problematizing Legitimacy and Authority in Law and Policy". *Law and Policy*, 30(1), 1-11. https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2008.00267.x

Humas MK RI, 2021, Pemohon Uji UU Cipta Kerja Ajukan Permohonan Provisi, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16778&menu=2. Diakses pada tanggal, 9 Desember 2021.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada Jakarta.

Indraini, Anisa. 2020, "8 Materi Omnibus Law yang Menuai Kritik Publik" https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/

d-5202523/8-materi-omnibus-law-yang-menuai-kritik-publik. Diakses pada tanggal, 11 Desember 2021.

Jusuf, Nabila, dkk, 2020, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.

Ika, 2020, "PUKAT UGM Sebut RUU Cipta Kerja Bermasalah dari Proses Hingga Substansi" https://www.ugm.ac.id/id/berita/20175-pukat-ugm-sebut-ruu-cipta-kerja-bermasalah-dari-proses-hingga-substansi. Diakses pada tanggal, 7 Desember 2021.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.

Media Indonesia, "Puluhan Ribu Regulasi Justru Hambat Investasi", 28 November 2019.

Mashabi, Sania. "Pembahasan RUU Cipta Kerja Dinilai Cacat Prosedur karena Tertutup dari Publik", https://nasional.kompas.com/read/2020/10/16/17114701/pembahasan-ruu-cipta-kerja-dinilai-cacat-prosedur-karena-tertutup-dari. Diakses pada tanggal 10 Desember 2021.

Madril, Oce. Legislasi Minim Kualitas, *Suara Pembaruan*, 26 Oktober 2009.

Rishan, Idul. "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, Maret 2021.

Schwab, Klaus, (Editors). 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Switzerland,

Susanti, Bvitri. "Menyoal Kompetisi Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia", *Makalah Diskusi* bertema "Disain Baru Sistem Politik Indonesia," Diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 22 Maret 2006.

Simarmata, Jorawati. "Pengujian Undang-Undang Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.14 No.01-Maret 2017.

Solihah, Ratnia. "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan Dan Upaya Mengatasinya", *Jurnal CosmoGov*, Vol.2 No.2, Oktober 2016.

Sartori, Giovani. 1997, *Comparative Constitutional Engineer ing: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes,* 2nd ed. New York: New York University Press, 1997.

Taufik, Ade Irawan, "Evaluasi Regulasi dalam Menciptakan Kemudahan Berusaha bagi UMKM", *Jurnal Recht Vinding*, 2017. Vol. 6, No. 3.

Wheare, K.C. 1966, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press.

Xanthaki, Helen. "On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test." In *Drafting Legislation a Modern Approach*, 2013.

Yuliandri, Keterangan Ahli Perkara Uji Formil-Materil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Salinan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014.

KUASA MODAL DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

*** Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H.**

The Constitution does not and cannot guarantee that legislators will carefully scrutinize legislation and deliberate before acting. In a democracy, it is the electorate that holds the legislators accountable for the wisdom of their choices.[1]

Pendahuluan

Dewasa ini, diskusi perihal proses pembentukan undang-undang yang melanggar standar moralitas menjadi sesuatu hal yang banyak mendapat perhatian. Tidak sedikit sarjana hukum memberikan kritik terhadap persoalan ini.[2] Pelanggaran moralitas konstitusional yaitu berupa penghormatan terhadap kedaulatan rakyat menjadi titik sentral kritik tersebut.[3] Pembentukan undang-undang kerapkali dilakukan dengan minim partisipasi, prosedur yang kerapkali disiasati, dan minimnya ketaatan terhadap standar yang baku menjadi salah satu contohnya. Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) seperti Putusan MK No 79/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Putusan MK No 60/PUU-

---

[1] Michael Genovese and Robert Spitzer, *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies* (Springer, 2005).

[2] Maria Farida Indrati, "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 4, no. 2 (2007); Paul J Larkin Jr, "The Lost Due Process Doctrines," *Cath. UL Rev.* 66 (2016): 293; Judith A Best, "Legislative Tyranny and the Liberation of the Executive: A View from the Founding," *Presidential Studies Quarterly*, 1987, 697–709; Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (2021): 123–40.

[3] Bruce P Frohnen and George W Carey, *Constitutional Morality and the Rise of Quasi-Law* (Harvard University Press, 2017); "Hilangnya Moralitas UU Cipta Kerja," kompas.id, November 29, 2021, https://www.kompas.id/baca/opini/2021/11/29/hilangnya-moralitas-uu-cipta-kerja.

XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Putusan MK No 91/PUU-XIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, merupakan cerminan dari indikasi persoalan moralitas pembentuk undang-undang yang secara gradual nampak.

Tidak bisa dipungkiri, negara hukum sebagai sebuah konsep bernegara memang membawa persoalan bawaan yaitu banyaknya jumlah produk hukum.[4] Konsekuensi logisnya adalah selain jumlah yang dianggap *hyper* maka berujung kesulitan bagi sarjana hukum untuk menguasai semua produk hukum.[5] Selain itu, konsekuensi masifnya jumlah produk hukum adalah degradasi moral proses pembentukannya. Howard Zinn bahkan menyebut konsep negara hukum sebagai "*a kind of conspiracy*." Baginya, "*the rule of law masks the true sources of power in society,*"[6] dengan oleh karenanya produk-produk hukum dapat menciptakan situasi keterasingan (*alienation*) dan paksaan dan tekanan (*oppresion*).[7] Situasi-situasi yang demikian itu dikemudian hari dapat menjadi suatu sebab, ketika hukum nampak tidak memberikan perlindungan kepada kaum yang lemah atau terdampak.

Pada akhirnya asumsi masyarakat yang menilai bahwa hukum hanyalah permainan *the haves*, kepentingan politik dan justru menyusahkan menjadi sesuatu hal yang tidak dapat dihindari, dibandingkan bagaimana dogmatik hukum menjelaskan apa itu produk hukum.[8] Disaat yang bersamaan,

---

[4] Ibnu Sina Chandranegara, "Bentuk-Bentuk Perampingan Dan Harmonisasi Regulasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (September 2019), https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1; M Nur Sholikin, "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pasar Modal. Vol. VIII. Ed*, 2018, 79.

[5] Maria Farida Indrati, "Dapatkah Undang-Undang Omnibus Menyelesaikan Masalah Tumpang Tindihnya Undang-Undang?," 2020; Richard Susskind, "Legal Informatics–a Personal Appraisal of Context and Progress," *Teoksessa: Paliwala, Abdul (Toim.)*, 2010, 119–45.

[6] Howard Zinn, "The Conspiracy of Law," in *Contemporary Anarchism* (Routledge, 2017), 273–88.

[7] R Herlambang Perdana Wiratraman, "Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan dalam Hukum," *Wacana Pembaruan Hukum di Indonesia*, 2007, 67–70.

[8] Edward J Balleisen and David A Moss, *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation* (Cambridge University Press, 2009).

stigmatisasi terhadap produk hukum yang dilahirnya dengan cara yang demikian itu dapat merobohkan kepercayaan institusi-institusi hukum secara struktural, sosial dan moral. Apalagi apabila institusi pendidikan hukum mulai digiring untuk menghamba "*the true sources of power in society*" tersebut. Kondisi inilah yang dalam doktrin dikenal dengan situasi *regulatory capture*, yakni, dimana kuasa modal mampu "menyandera" peraturan perundang-undangan untuk berpihak kepada kepentingan pebisnis dibandingkan kepentingan publik (*special interest*).[9] Oleh karena itu, dua elemen dalam pembentukan undang-undang, yaitu, legislator dan peraturan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan memerankan peranan penting. Legislator sebagai subjek otoritas, sedangkan peraturan pembentukan perundang-undangan sebagai rumusan otoritas dan subtansi yang diharapkan dari otoritas yang dirumuskan. Bagi Ulrich Karpen, dua instrumen tersebut memiliki peran yang signifikan dalam proses melahirkan produk hukum yang memenuhi kriteria suatu produk hukum yang baik, yakni adanya keharusan sesuai dengan tingkatan legislasi, kualitas prosedur hukum, kualitas formal, kualitas substantif, dan biaya pembuatan hukum.[10]

Tulisan ini bermaksud menjawab dua persoalan, yaitu bagaimana dan mengapa kuasa modal berkepentingan dalam mendominasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan *kedua*, bagaimana skenario untuk meminimalisir dan mencegah dampak buruk dari pengaruh kuasa modal dalam pembentukan peraturan undang-undang.

Sandera Kuasa Modal

Undang-undang sebagai produk hukum umum dipahami sebagai produk politik dan telah menempatkannya sebagai produk atas konfigurasi politik yang bekerja pada masanya.[11] Di

---

[9] Daniel Carpenter and David A Moss, *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (Cambridge University Press, 2013).

[10] Ulrich Karpen, "Improving Democratic Development by Better Regulation," in *Drafting Legislation* (Routledge, 2016), 151–64; Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (Bloomsbury Publishing, 2017).

[11] Kenneth Clinton Wheare, *Modern Constitutions*, vol. 213 (Oxford University Press, 1951); Moh Mahfud MD, "Politik Hukum Di Indonesia," *Jakarta: PT RajaGrafindo Persada*, 2009.

sisi lain, undang-undang juga dipengaruhi oleh corak organ kekuasaan (negara) yang menyelimutinya. Apabila negara menganut karakter negara yang diorganisir untuk perang (*Kriegstaat*) maka produk hukum akan diorientasikan untuk kepentingan perang. Apabila negara hanya diorientasikan untuk bertugas menjaga tata tertib saja atau (*Polizeistaat*) maka produk hukum akan diorentasikan untuk terbatas menjaga ketertiban semata dan tidak turut campur dalam upaya pensejahteraan (*Verzorgingsstaat*).[12] Kondisi ini menjelaskan bahwa undang-undang telah dibuat secara sadar oleh pembuat/pengambil kebijakan dengan sejumlah pemahaman dan kepentingan yang mereka miliki. Oleh sebab itu undang-undang meski dipercaya memiliki nilai-nilai dan makna yang maha penting dalam menata kehidupan sosial, ia tetap sebagai hasil dari pergesakan dan tarik-menarik representasi politik- ekonomi yang memiliki kekuasaan tertentu dalam mempengaruhinya.[13]

Konteks yang demikian itu menunjukan seperti yang dikemukakan Stigler bahwa "*regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit*."[14] Kondisi inilah pada akhirnya menjelaskan bahwa peraturan yang demikian itu juga mencerminkan campur tangan pemerintah, misalnya regulasi, standar, atau perizinan, tidaklah ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi justru berfungsi untuk melayani kepentingan kelompok/industri tertentu selaku kuasa modal (*regulatory capture*). Kuasa modal yang demikian itu, jelas mempengaruhi proses pembentukan undang-undang yang akan berdampak kepada kualitas proses dan partisipasi semua pihak. Pembentuk undang-undang yang secara normatif merupakan kekuasaan yang saling terpisah dan mengimbangi, pada akhirnya

---

[12] Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation* (Cambridge University Press, 1999).

[13] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-An* (Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994); Muhamad Ramdan Andri Gunawan Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisa Ekonomi Atas Hukum (Economic Analysis of Law)," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 47, no. 2 (2017): 151–82.

[14] George J Stigler, "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, 3–21.

dapat tersandera oleh kuasa modal yang juga didukung dengan sistem demokrasi elektoral yang dianut.

Setidak-tidaknya terdapat dua cara dan motivasi bagaimana legislator dapat disandera dengan kuasa modal. *Pertama,* melalui model yang dikenal sebagai materialis. Model sandera ini ditimbulkan melalui praktik korupsi berupa penyuapan atau sumbangan politik yang umumnya diasosiasikan dengan korupsi.[15] *Kedua,* melalui model bias kognitif atau yang biasa dikenal dengan model non materialis. Model ini timbul disebabkan para legislator mulai berpikir atau menginternalisasi dirinya sebagai pelaku kuasa modal atas industri atau pasar yang justru menjadi objek yang diaturnya.[16] Dua model yang demikian ini memiliki akibat yang korosif terhadap pembentukan peraturan perundangan-undangan dalam jangka panjang, yaitu berkurangnya peraturan perundang-undangan yang melayani kepentingan publik dan beralih kepada kepentingan industri.[17]

Dalam beberapa doktrin berkaitan dengan *regulatory capture* telah menjelaskan bahwa apabila kepentingan dari suatu kelompok adalah besar dan jumlah kelompoknya sedikit, maka kelompok tersebut akan memiliki posisi yang lebih baik dalam mempengaruhi jalannya regulasi.[18] Kelompok pebisnis memiliki kepentingan per kapita yang besar dibandingkan dengan konsumen, buruh atau kelompok lainnya dan memiliki sumberdaya yang besar pula untuk mempengaruhi regulasi. Dengan demikian, meskipun tujuan sebenarnya atau asal usul peraturan perundang-undangan ialah untuk melindungi

---

[15] Carpenter and Moss, *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*; Michael E Levine and Jennifer L Forrence, "Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis," *Journal of Law, Economics, & Organization* 6 (1990): 167–98.

[16] Carpenter and Moss, *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*.

[17] Jean-Jacques Laffont and Jean Tirole, "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture," *The Quarterly Journal of Economics* 106, no. 4 (1991): 1089–1127; Toni Makkai and John Braithwaite, "In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture," *Journal of Public Policy* 12, no. 1 (1992): 61–78; Frédéric Boehm, "Regulatory Capture Revisited- Lessons from Economics of Corruption" (Internet Centre for Corruption Research (ICGG), 2007), http://www.icgg.org/corruption. research.html.

[18] Balleisen and Moss, *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*.

kepentingan umum, akan tetapi tujuan ini tidak tercapai karena dalam proses regulasi, objek yang ingin di atur (*regulate*) malah berbalik mengontrol atau mendominasi si pembuat aturan (*regulator*). Oleh karena itu, konsepsi yang dibangun adalah *pertama* bahwa semua anggota masyarakat rasional secara ekonomi; oleh karena itu, setiap orang akan mengejar kepentingan pribadi sampai pada titik dimana manfaat marjinal pribadi dari melobi regulator hanya sama dengan biaya marjinal pribadi. Dalam pandangan ini, peraturan perundangan-undangan memiliki potensi untuk mendistribusikan kekayaan. Oleh karena itu, orang melobi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang meningkatkan kekayaan mereka, atau mereka melobi untuk memastikan regulasi yang tidak efektif dalam menurunkan kekayaan mereka. *Kedua*, bahwa pada akhirnya pembentuk peraturan perundang-undangan menjadi tidak memiliki peran independen untuk bermain dalam proses regulasi, dan kelompokkepentingan bertarung untuk menguasai kekuasaan koersif pemerintah untuk mencapai distribusi kekayaan yang mereka inginkan. Sehingga, setidak-tidaknya terdapat 4 (empat) hal yang diharapkan dari proses "sandera" ini yaitu:[19]

1. Mengontrol peraturan perundang-undangan dan badan pembentuknya
2. Berhasil dalam mengkoordinasikan kegiatan dari badan regulasi dengan kegiatan mereka, sehingga kepentingan pribadi mereka bisa dipuaskan.
3. Menetralisir atau memastikan kinerja badan regulasi tidak ada atau biasa-biasa saja
4. Dalam proses interaksi dengan regulator, berhasil membuat regulator ke dalam perspektif berbagi yang saling menguntungkan.

Ambil beberapa contoh, UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA), yang mengatur model privatisasi serta komersialisasi air yang berpotensi didominasi kaum pemodal, telah didisain rapi untuk melayani kebutuhan

[19] Carpenter and Moss, *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*; Balleisen and Moss, *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*.

kekuasaan liberalisasi sumber daya alam.[20] Upaya komodifikasi dan swastanisasi air tersebut dilakukan oleh Bank Dunia, *World Trade Organization* (WTO) dan lembaga internasional lainnya dengan mendesak negara-negara berkembang untuk menciptakan institusi yang mendukung sistem pasar air dunia.[21] Di Indonesia, infiltrasi ini dilakukan dengan memanfaatkan momentum reformasi yang sedang dilakukan oleh Indonesia untuk mengatasi dampak yang telah ditimbulkan dari krisis ekonomi tahun 1997. Krisis yang melanda Asia itu menyebabkan jatuhnya perekonomian Indonesia dan defisit neraca pembayaran (*balance of payments*), akhirnya mendorong Pemerintah untuk mencari pinjaman cepat untuk membantu neraca pembayaran Indonesia yang negatif pada saat itu. Berkaitan dengan hal tersebut, Bank Dunia menawarkan pinjaman seperti *Structural Adjustment Loan* (SAL) kepada pemerintah Indonesia, dengan persyaratan dilakukan perubahan struktural (kelembagaan, peraturan dan pengelolaan dari sektor tertentu).[22]

Program tersebut semula disebut dengan NATSAL (*Natural Resources Structural Adjustment Loan*) yang mencakup sektor kehutanan, pertanian dan sumber daya air. Dalam perkembangannya NATSAL dipecah menjadi AGSAL (*Agricultural Structural Adjustment Loan*) dan FORSAL (*Forestry Structural Adjustment Loan*) yang di dalamnya hanya yang berkaitan dengan sektor pertanian, kehutanan dan sumber daya air. Sesuai dengan tingkat persiapan, dan di sektor pertanian yang berkaitan dengan masalah pupuk dan beras sudah termasuk di dalam *Letter of Intent* (LoI), maka AGSAL mengerucut lagi menjadi *Water Resources Sector Adjusment Loan* (WATSAL) yang hanya berkaitan dengan sektor sumber daya air. Agenda utama dari program ini adalah mengganti UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan beserta produk hukum di bawahnya yang dinilai sudah saatnya untuk diperbaharui.[23]

---

[20] Ibnu Sina Chandranegara, "Purifikasi Konstitusional Sumber Daya Air Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 3 (2016): 359–79.

[21] Yance Arizone and Ibnu S Chandranegara, "Jihad Berkonstitusi: Muhammadiyah Dan Perjuangan Konsititusional Melawan Komodifikasi Air," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Transformatif WACANA, Edisi* 35 (2017): 25–54.

[22] Arizone and Chandranegara.

[23] Arizone and Chandranegara.

Pemerintah mengamini arah reformasi kebijakan sumber daya air yang diinginkan Bank Dunia adalah membuka pintu bagi sektor swasta untuk menjadi mitra pemerintah sesuai dengan konsep Bank Dunia untuk Kemitraan Publik-Privat (*Public-Private Partnership*—PPP) dan Partisipasi Sektor Swasta (*Private Sector Participation*—PSP), dengan menimbang air sebagai barang ekonomi. Dengan paradigma tersebut, pemerintah maju dengan usulan RUU Sumber Daya Air kepada DPR. Setelah sempat beberapa kali ditunda pengesahannya, akhirnya tanggal 19 Februari 2004, DPR RI pada mengesahkan RUU SDA menjadi UU No. 7 Tahun 2004 tentang SDA.

Terhadap UU SDA tersebut pada akhirnya dilakukan dua kali pengujian konstitusionalitas di MK yaitu, melalui pengujian pertama di medio tahun 2005 yang dilakukan melalui Perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 serta pengujian kedua, yaitu di medio tahun 2015 melalui Perkara No. 85/PUU-IX/2013. Pengaruh kuasa modal yang dianggap kental dan menjauhkan UU SDA dari amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, pada awalnya melalui pengujian pertama dianggap masih belum nampak, sehingga MK memutus *conditionally constitutional* (konstitusional bersyarat). Namun hal tersebut terafirmasi dan mengakibatkan UU SDA batal secara keseluruhan dalam pengujian kedua.

Begitu juga dalam UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang dibangun oleh narasi pertentangan kelas yang ditunjukkan oleh keberpihakan terhadap kuasa modal dan cenderung mengabaikan kepentingan buruh dan lingkungan serta pembentukan yang cenderung sembunyi-sembunyi.[24] Selain dari proses yang sulit menghindar dari argumentasi sembunyi-sembunyi, kepentingan bisnis yang besar juga dimanifestasikan dalam bentuk lahirnya argumentasi utama berupa kemudahan perizinan, pengawasan atau standar yang lebih ringan. Sehingga hipotesis yang menerangkan bahwa kepentingan bisnis akan berusaha mengejar "*race to the bottom*" menjadi sulit untuk

[24] Ahmad Redi and Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional* (Jakarta: Radjawali Press, 2020).

disangkal.[25] Konsep yang berorientasi kepada kuasa modal dalam dideteksi dengan dikenalkan konsep regulasi berbasis resiko yang sebisa mungkin: (i) mengategorikan suatu kegiatan usaha dalam resiko rendah atau menengah sehingga tidak memerlukan izin; (ii) menurunkan standar; dan (iii) menurunkan frekuensi pengawasan.[26]

UU Cipta Kerja akhirnya harus dinyatakan *conditionally inconstitutional* (inkonstitusional bersyarat) dengan masa tenggang berlaku 2 (dua) tahun setelah dilakukan pengujian perihal konstitusionalitas pembentukannya melalui perkara 91/PUU-XVIII/2020. Dalam tenggang waktu dua tahun tersebut, pembentuk undang-undang diperintahkan untuk memperbaiki proses pembentukannya dan melarang mengeluarkan kebijakan yang strategis dan berdampak luas terkait UU Cipta Kerja. Terlepas tidak dipertimbangkannya substansi materi muatannya dan hanya menyangkut aspek formil pembentukkannya, namun dengan terafirmasinya prosedur pembentukannya yang tidak didasari standar yang baku, jelas dan pasti sesuai UU No 12 Tahun 2011 jo UU No 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya dan tidak dipenuhinya asas keterbukaan, hal ini jelas mengafirmasi bahwa pembentukan mendapatkan sandera kuasa modal seperti konsep dan tipologi sebagaimana diuraikan sebelumnya. Hal tersebut juga mempertegas bahwa UU Cipta Kerja telah dibentuk dalam konteks kapitalisme industri yang menuntut kebijakan fleksibilitas pasar tenaga kerja. Marx menyatakan bahwa kapitalisme didasarkan pada relasi sosial, hukum, dan politik yang menyokong eksploitasi terhadap buruh, dan buruh dipahami sebagai komoditas yang dibeli oleh kapitalis yang menggunakan buruh sebagai bagian dari belanja untuk memproduksi barang-barang.[27] Tidak begitu mengherankan bilamana kebijakan perburuhan senantiasa memuaskan selera

[25] Mohamad Mova Al'afghani and Bisariyadi Bisariyadi, "Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis Dalam Penerapannya Pada Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 066–090.

[26] Al'afghani and Bisariyadi.

[27] John Milios, Dimitri Dimoulis, and George Economakis, *Karl Marx and the Classics: An Essay on Value, Crises and the Capitalist Mode of Production* (Routledge, 2018).

pasar dibandingkan perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar dan hak-hak buruh.

Skenario Pencegahan

Belajar dari kedua undang-undang tersebut, nampaknya kekuasaan sesungguhnya dibalik dari kekuasaan formal pembentuk peraturan perundang-undangan sangatlah menentukan bagaimana hukum itu dibuat. Para filsuf politik sebenarnya sudah menaruh perhatian pada kekuasaan tafsir tersebut, sebagaimana pandangan Trasymachus yang menyatakan bahwa hukum merupakan kendaraan untuk kepentingan-kepentingan mereka yang kuat.[28] Begitu juga Machiavelli yang menghapuskan jarak antara hukum dan kekuatan menyatakan bahwa hukum tidak lain kecuali alat legitimasi kekuasaan dan bisa menjadi alat pembenaran kekerasan.[29]

Dari persoalan yang diuraikan diatas, nampak bahwa permasalahan akut pada proses pembentukan peraturan perundang-undang, seringkali badan pembentuk undang-undang terperangkap pada permasalahan legisme, dimana mereka sebagai badan yang memiliki legitimasi merasa dapat menciptakan undang- undang apa saja, tanpa memperhatikan *legal efficacy* dan *rational acceptability*.[30] Pembentuk undang-undang merasa sepanjang sebuah undang-undang dibuat oleh mereka, sebagai lembaga yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat, maka undang-undang tersebut sah secara hukum dan harus dipatuhi. Pemerintah pun merasa memiliki legitimasi untuk bertindak secara koersif kepada orang yang tidak mematuhi sebuah undang-undang, sekali pun proses pembentukan dan kualitasnya bermasalah. Pembentuk undang-undang tidak cukup menganggap bahwa hanya disebabkan diperolehnya legitimasi bahwa mereka adalah organ yang berwenang untuk menetapkan undang-undang, namun pembentuk undang-undang wajib

[28] Wiratraman, "Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan dalam Hukum."

[29] Zainal Arifin Mochtar and Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum* (Yogyakarta, 2021).

[30] Susi Dwi Harijanti, "Keterangan Ahli Dalam Pengujian Formil Perkara No 60/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian Formil UU No 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan UU No 4 Tahun 2009 Tentang Mineral Dan Batu Bara" (November 5, 2020).

melegitimasi setiap pilihan-pilihan yang diambil di dalam proses pembentukan undang-undang.[31] Dengan demikian, pembentuk undang-undang, meskipun memiliki legitimasi dari rakyat, tidak dapat membentuk undang-undang dengan sekehendaknya sendiri, melainkan terdapat serangkaian prosedur yang harus diikuti agar undang- undang yang dibentuk memiliki legalitas, berkualitas, dan mencerminkan kehendak publik.

Dianutnya konsep negara hukum dengan segala konsekuensinya, tidak hanya mengenal makna *due process of law-making* semata-mata hanya dalam pengertian prosedur pembentuk undang-undang, melainkan juga dalam pengertian yang substantif atau dikenal dengan istilah *substantive due process of law-making*.[32] Sehingga ketika *procedural due process of law-making* mengedepankan persoalan apakah pembentuk undang-undang telah mengikuti prosedur yang memadai pada saat mengambil keputusan, sedangkan *substantive due process law-making* mempersoalkan apakah pembentuk undang-undang telah memberikan justifikasi yang memadai atas dikeluarkannya sebuah keputusan. Di dalam Al-Quran Surrah An-Nissa ayat 58, ditentukan bahwa "*wa iżā ḥakamtum bainan-nāsi an taḥkumụ bil-'adl*" yang bermakna, "dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil". Selain itu, di dalam Surrah Ali Imran ayat 159 juga diperintahkan "*wastagfir lahum wa syāwir-hum fil-amr*" yang bermakna, "bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu (kenegaraan)." Kedua ayat tersebut menegaskan dua garis hukum, yaitu pembentukan hukum harus ditetapkan dengan adil yang bermakna pentingnya *substantive due process of law-making* dan dalam membentuk hukum hendaknya dilakukan dengan bermusyawarah yang mencerminkan aspek *procedural due process of law-making*.

Dalam ilustrasinya, Hans Kelsen mengatakan bahwa fungsi pembentukan undang-undang merupakan sebuah fungsi penuh (*total function*) yang terdiri dari beberapa bagian fungsi (*partial*

---

[31] Luc Wintgens, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation* (Bloomsbury Publishing, 2002).

[32] Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, and James Fowkes, *Due Process of Lawmaking* (Cambridge University Press, 2015); Stephen Gardbaum, "Due Process of Lawmaking Revisited," *U. Pa. J. Const. L.* 21 (2018): 1.

function).[33] Artinya, prosedur pembentukan undang-undang merupakan rantai tindakan hukum (*chain of legal acts*) untuk menghasilkan undang-undang, sebagai sebuah tindakan negara yang penuh dengan cara yang sah. Sebagai sebuah rantai tindakan maka prosedur merupakan serangkaian tahapan yang akan memperlambat dan mempersulit proses pembentukan undang-undang. Pelambatan tersebut penting untuk memastikan bahwa undang- undang yang dibentuk telah melalui deliberasi yang cukup, agar warga negara terinformasi dengan baik mengenai adanya undang-undang yang akan dibentuk atau diubah.[34] Sehingga terinformasinya warga negara mengenai adanya rencana pembentukan atau perubahan undang-undang menjadi penting, karena akan memberikan kesempatan bagi warga untuk melakukan diskursus publik, bahkan apabila diperlukan demonstrasi untuk menolak sebuah rancangan undang-undang yang berpotensi merugikan publik. Pada sisi inilah *procedural due process* memiliki korelasi dengan *substantive due process*, yakni *procedural due process* bertujuan untuk memastikan substantive due process berupa undang-undang yang berkualitas dapat terpenuhi. Berkualitas yang dimaksud tentunya merujuk pada undang-undang yang merepresentasikan kepentingan warga negara secara kolektif. Oleh karena itu, prosedur pembentukan undang-undang tidak boleh dilihat semata sebagai ketentuan proses yang tidak memiliki korelasi terhadap undang-undang yang dihasilkan.

Dalam konteks menjaga *due process of law-making* ini, maka setidak-tidaknya dapat dibagi ke dalam dua dimensi yang perlu mendapat yaitu **dimensi aktor dan dimensi instrumen**. **Dimensi aktor** yaitu pembentuk peraturan undang-undang. Pada konteks ini, aktor diharapkan mampu memilih kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada kepentingan umum dan mampu keluar dari perangkap sandera kuasa modal. Aspek ini bisa dicegah (*restraint*) dengan memberikan berbagai batas-batas terhadap potensi benturan kepentingan yang disebabkan penetrasi pemegang

[33] Hans Kelsen, *General Theory of Law & State* (Routledge, 2017).

[34] Kevin Andrew Bartley, "' They Don't Know How We Live': Understanding Collaborative Management in Western Alaska," 2014; Minerva Dorantes and Jeffrey J Brooks, "Visiting and Listening: Meaningful Participation for Alaska Native Peoples in Conservation Projects," *Office of External Affairs and National Wildlife Refuge System. Anchorage: US Fish and Wildlife Service*, 2012.

kuasa modal. Dalam menjalankan tugasnya sebagai pembentuk undang-undang diharuskan berpegang pada prinsip etika publik, di mana kesadaran dalam mengambil keputusan atau kebijakan tertentu, harus didasarkan pada nilai-nilai luhur dan kepentingan publik. Adanya benturan konflik kepentingan mampu menimbulkan bias dalam pertimbangan/penilaian keputusan.[35] Selain itu, konflik kepentingan dapat mempengaruhi proses berpikir (*kognitif*) melalui dua cara berbeda; sadar dan bawah sadar (*self interest*).[36] Sehingga keadaan yang demikian itu akan melahirkan dilema moral, individu cenderung akan lebih mementingkan dirinya dibandingkan kepentingan bersama.[37] Padahal pilihan moral (*moral choices*) dilakukan tidak dalam ruang tertutup, namun merupakan bagian dari interaksi sosial.[38] Pada akhirnya, keputusan yang diambil didasari atas motif sosial seperti kesetiaan, mempertahankan kepercayaan, balas budi atau menolong seseorang dalam situasi sulit.[39]

Dimuatkan norma yang dimaksudnya untuk pencegahan konflik kepentingan sesungguhnya pernah diatur dalam Pasal 79 Ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang menyatakan:

(1) Jabatan Presiden dan Menteri tidak boleh dipangku bersama-sama dengan mendjalankan djabatan umum apapun didalam dan diluar Republik Indonesia Serikat.
(2) Presiden dan Menteri2 tidak boleh, langsung atau tak langsung, turut serta dalam ataupun mendjadi penanggung untuk sesuatu badan perusahaan jang berdasarkan perdjandjian untuk memperoleh laba atau untung jang diadakan dengan Republik Indonesia Serikat atau dengan sesuatu bagian dari Indonesia.
(3) Mereka tidak boleh mempunjai piutang atas tanggungan Republik Indonesia Serikat, ketjuali surat2-utang umum.

---

[35]Don A Moore, Lloyd Tanlu, and Max H Bazerman, "Conflict of Interest and the Intrusion of Bias," *Judgment and Decision Making* 5, no. 1 (2010): 37.

[36] David Orentlicher, "Conflicts of Interest and the Constitution," *Washington & Lee Law Review* 59 (2002): 713.

[37] Philippa Foot, *Moral Dilemmas: And Other Topics in Moral Philosophy* (Clarendon Press, 2002).

[38] Silvina Alvarez, "Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions," *Ratio Juris* 24, no. 1 (2011): 59–74.

[39] IADB OECD, "Managing Conflict of Interest in the Public Service," 2004, 5–6.

(4) Jang ditetapkan dalam ajat (2) dan (3) pasal ini tetap berlaku atas mereka selama tiga tahun sesudah mereka meletakkan djabatannja.

Kemudian ketentuan tersebut dalam Pasal 55 UUD Sementara 1950 juga masih tetap dimuat kembali:[40]

(1) Jabatan Presiden, Wakil-Presiden dan Menteri tidak boleh dipangku bersama-sama dengan menjalankan jabatan umum apapun di dalam dan di luar Republik Indonesia.
(2) Presiden, Wakil-Presiden dan Menteri-menteri tidak boleh, langsung atau tak langsung turut-serta dalam ataupun menjadi penanggung untuk sesuatu badan perusahaan yang berdasarkan perjanjian untuk memperoleh laba atau untung yang diadakan dengan Republik Indonesia atau dengan sesuatu daerah otonom dari Indonesia.
(3) Mereka tidak boleh mempunyai piutang atas tanggungan Republik Indonesia, kecuali surat-surat-utang umum.
(4) Yang ditetapkan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini tetap berlaku atas mereka selama tiga tahun sesudah mereka meletakkan jabatannya.

Akan tetapi, setelah diterbitkannya Dekrit Presiden Tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945, maka klausul yang demikian itu menjadi tidak diterapkan kembali. Hilangnya klausul konflik kepentingan mengakibatkan dampak buruk dari dimungkinkannya pengambilan keputusan yang rentan dipengaruhi dengan kepentingannya secara langsung.

Saat ini pengaturan serupa diatur di dalam Pasal 42 s/d Pasal 45 UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut sebagai UU Administrasi Pemerintahan). Ditentukan bahwa "Konflik kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 terjadi apabila dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dilatarbelakangi:

a. adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
b. hubungan dengan kerabat dan keluarga;

[40] R Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Noordhoff-Kolff, 1950).

c. hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;
d. hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;
e. hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat; dan/atau
f. hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan terhadap konflik kepentingan pada level UU Administrasi Pemerintahan sesungguhnya memberikan rambu yang jelas kepada Pejabat Pemerintahan agar dapat menahan diri dari melakukan dan/atau menetapkan tindakan dan/atau keputusan. Meskipun tidak semua kasus penetapan keputusan yang memiliki latar belakang berpotensi konflik kepentingan benar-benar berujung kepada keputusan yang bertentangan dengan asas-asas administrasi pemerintahan, namun pemuatan klausul yang mengikat terhadap pembentuk undang-undang menjadi hal yang perlu dimuat kembali di dalam level undang-undang dasar untuk mencegah sandera kuasa modal **dimensi aktor** dalam *due process of law-making* sebagaimana dikonstruksikan sebelumnya.

Terhadap **dimensi instrumen,** tersedianya prosedur yang baku dan terstandar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan upaya secara instrumen untuk mencegah terjadinya sandera kuasa modal. Dalam prinsip demokrasi menyebutkan pembentuk undang-undang merupakan perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat. Hanya menjadi pelaksana dari keinginan rakyat.[41] Sehingga konstitusionalitas atas kerja-kerja pembentukan undang-undang itu harus bersumber dari hukum dasar hanya mengikat jika didasarkan atas kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dan memperhatikan secara sungguh- sungguh keinginan rakyat, sebagai sumber kedaulatan yang dimiliki oleh negara dalam menjalankan kewenangannya. Artinya, secara filosofi pembentukan UU tak lain dan tak bukan harus memperhatikan kedua hal tersebut di atas dalam menjalankan kewenangan yang disematkan padanya. Sedangkan UU itu sendiri memiliki pengertian yang beragam seiring dengan

[41] Mochtar and Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*.

persepektif para ahli melihat dan mendefinisikan UU. Namun pada dasarnya, pengertian itu bisa dilihat dan tersarikan pada pengertian peraturan perundang-undangan yang ada dalam Pasal 1 angka 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu "peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan." dalam konsiderans menimbang huruf b UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menyebutkan hakikat pembentukan undang-undang ialah untuk, "memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang- undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan **yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang- undangan**".

Sehingga, jika diuraikan pengertian peraturan perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan adalah: *pertama*, berbentuk tertulis; *kedua*, memuat norma hukum yang mengikat umum; *ketiga,* dibentuk/ditetapkan oleh Lembaga/Pejabat yang berwenang; *keempat*, harus melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.[42] Oleh karena itu, aspek formil adalah sesuatu yang amat penting. Sehingga pandangan yang mengecilkan makna formalitas pembentukan undang-undang jelas justru bertentangan dengan hakikat peraturan perundang-undangan itu sendiri. Karena formal pembentukan undang-undang sebenarnya menjadi syarat penting bagi legitimasi hukum (*procedural due process of law-making*).[43] Oleh karena itu, UU Pembentukan Peraturan perundang-undangan mempunyai posisi sebagai **dimensi instrumen** yang patut ditaati dikarenakan memiliki sifat yang menentukan '*manner and form*' yang ditujukan untuk mengatur apa yang harus dilakukan oleh aktor (pembentuk undang-undang) pada saat hendak membentuk hukum.

Selain mempunyai fungsi sebagai penentu cara dan metode yang pasti, baku, dan standar untuk membentuk peraturan perundang-undangan, UU Pembentukan Peraturan Perundang-

[42] Mochtar and Hiariej.

[43] Louise Weinberg, "A General Theory of Governance: Due Process and Lawmaking Power," *Wm. & Mary L. Rev.* 54 (2012): 1057.

undangan harus menyediakan pengaturan yang mampu mendorong pembentuk undang-undang agar berkewajiban untuk memberikan jaminan atas hak berpartisipasi dari masyarakat untuk dapat terlibat dalam penentuan kebijakan, pembentukan undang-undang, dan berbagai mekanisme pengambilan keputusan lainnya di pemerintahan. Dalam perkara Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan No CCT12/05 perihal *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others* (2006) Para [129] disebutkan:[44]

> *What is ultimately important is that the legislature has taken steps to afford the public a reasonable opportunity to participate effectively in the law-making process. Thus construed, there are at least two aspects of the duty to facilitate public involvement. The first is the duty to provide meaningful opportunities for public participation in the law-making process. The second is the duty to take measures to ensure that people have the ability to take advantage of the opportunities provided. In this sense, public involvement may be seen as "a continuum that ranges from providing information and building awareness, to partnering in decision-making." This construction of the duty to facilitate public involvement is not only consistent with our participatory democracy, but it is consistent with the international law right to political participation. As pointed out, that right not only guarantees the positive right to participate in the public affairs, but it simultaneously imposes a duty on the State to facilitate public participation in the conduct of public affairs by ensuring that this right can be realised. It will be convenient here to consider each of these aspects, beginning with the broader duty to take steps to ensure that people have the capacity to participate. The duty to take steps to facilitate public involvement*

Pertimbangan yang demikian itu menunjukan adanya pergeseran pandangan dalam melihat hubungan rakyat dan pembentuk undang-undang dalam pembentukan undang-undang. Pandangan tradisional menjelaskan bahwa hubungan antara rakyat dengan pembentuk undang-undang didekati dari perspektif teori kontrak sosial, dimana rakyat digambarkan telah

[44] Case No CCT12/05 : Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others (Constitutional Court of South Africa August 17, 2006).

memberikan legitimasi kepada badan pembentuk undang-undang untuk membentuk undang-undang yang mencerminkan kehendak publik (*general will*).[45] Relasi kontrak sosial ini seringkali dilihat dalam kacamata *proxy version*, dimana rakyat memberikan legitimasi kepada pembentuk undang-undang, lalu pembentuk undang-undang memiliki legitimasi untuk mengatur kehidupan publik tanpa merasa perlu untuk menghadirkan legitimasi pada produk yang mereka ciptakan.[46] Relasi yang demikian dapat dikategorikan sebagai relasi satu arah dari rakyat kepada negara. Sementara itu, pandangan terkini melihat kontrak sosial melalui perspektif yang bersifat "*trade off*."[47] Sehingga pembentuk undang-undang memiliki kewajiban untuk berinteraksi dengan rakyat, dan memberikan justifikasi atas setiap pembentukan undang-undang yang dilakukan. Melalui paradigma baru ini, maka hukum menghendaki setiap pembentukan undang-undang dilakukan dengan melibatkan partisipasi publik secara layak dan bermakna. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia No 91/PUU-XVIII/2020 Para [3.17.8] dikemukakan:[48]

> Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya 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*)**. Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak

[45] David Arter, "Comparing the Legislative Performance of Legislatures," *Journal of Legislative Studies* 12, no. 3/4 (2006): 1–13.

[46] Susi Dwi Harijanti, Ali Abdurrahman, and Indra Perwira, "Gagasan Etis Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Dan Model Penerapannya," 2019.

[47] Harijanti, "Keterangan Ahli Dalam Pengujian Formil Perkara No 60/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian Formil UU No 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan UU No 4 Tahun 2009 Tentang Mineral Dan Batu Bara."

[48] Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 Perihal Pengujian Formil UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Mahkamah Konstitusi November 25, 2021).

langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang- undang yang sedang dibahas.

Dengan pergeseran dari pandangan tradisional dan terkini, maka partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang mempunyai tujuan yang signifikan, antara lain, untuk *pertama*, menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) antara semua pihak yang berkepentingan dan khususnya yang terdampak, sehingga yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan menghasilkan proses legislasi yang kualitas, *kedua*, menciptakan hubungan inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) antara pembentuk undang-undang dan warga negara; *ketiga*, meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap pembentuk undang-undang; *keempat*, memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; *kelima*, meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran pembentuk undang-undang oleh warga negara; *keenam*, memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan *ketujuh*, menciptakan proses pembentukan undang-undang yang akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).[49]

Oleh karena itu, pemutakhiran UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dimensi instrumen pencegahan sandera kuasa modal, menjadi suatu keharusan dengan di dalamnnya memuat segala cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga, apabila hendak menggunakan melakukan "improvisasi" dalam pembentukan undang-undang harus terlebih dahulu menentukan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar dalam memenuhi improvisasi tersebut. Sebagaimana adagium umum yaitu, *potentia debet sequi justitiam, non antecedere* yang bermakna kekuasaan mengikuti hukum dan bukan sebaliknya. Selain itu, pemutakhiran berkenaan pemenuhan partisipasi publik yang

[49] Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 Perihal Pengujian Formil UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

bermakna perlu direformulasi dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk agar sekurang-kuranganya memuat adanya jaminan kewajiban secara normatif untuk membuka partisipasi bagi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan adanya langkah-langkah yang harus diambil pembentuk undang-undang untuk memastikan masyarakat memiliki kesempatan atau kemampuan untuk menggunakan mekanisme partisipasi yang diberikan.

Penutup

Berdasarkan uraian dan argumentasi sebelumnya, maka nampak bahwa pembentukan undang-undang merupakan dapat menjadi bentuk perwujudan pemenuhan kepentingan ekonomi yang lebih kuat (kuasa modal). Akibatnya proses pembentukan undang-undang dapat menjadi sekedar prosedur tanpa makna. Praktik yang demikian ini akan menjauhkan berbagai peraturan perundang-undangan menjauh dari kepentingan publik. Sandera kuasa modal ini dapat dilakukan melalui melalui model yang diawali praktik korupsi berupa penyuapan atau sumbangan politik yang umumnya diasosiasikan dengan korupsi dan melalui model bias kognitif disebabkan para legislator terafiliasi dengan kepentingan bisnis tersebut secara tidak langsung.

Oleh karena itu perlu skenario yang mencegah korosinya pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimensi aktor (pembentuk undang-undang) perlu dicegah terjadinya benturan konflik kepentingan dengan dunia usaha. Pemuatan klausula yang demikian itu pada level konstitusi dapat menjadi opsi yang dipertimbangkan. Selanjutnya Dimensi instrumen (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) perlu untuk dimutakhirkan terhadap segala cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang memenuhi kebutuhan praktik. Serta penegasan atas jaminan kewajiban secara normatif untuk membuka partisipasi bagi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan kewajiban pembentuk undang-undang untuk memastikan masyarakat memiliki kesempatan atau kemampuan untuk berpartisipasi.

Daftar Pustaka

Al'afghani, Mohamad Mova, and Bisariyadi Bisariyadi. "Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis Dalam Penerapannya Pada Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 066–090.

Alvarez, Silvina. "Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions." *Ratio Juris* 24, no. 1 (2011): 59–74.

Arizone, Yance, and Ibnu S Chandranegara. "Jihad Berkonstitusi: Muhammadiyah Dan Perjuangan Konsititusional Melawan Komodifikasi Air." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Transformatif WACANA, Edisi* 35 (2017): 25–54.

Arter, David. "Comparing the Legislative Performance of Legislatures." *Journal of Legislative Studies* 12, no. 3/4 (2006): 1–13.

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-An*. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

Balleisen, Edward J, and David A Moss. *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. Cambridge University Press, 2009.

Bartley, Kevin Andrew. "' They Don't Know How We Live': Understanding Collaborative Management in Western Alaska," 2014.

Best, Judith A. "Legislative Tyranny and the Liberation of the Executive: A View from the Founding." *Presidential Studies Quarterly*, 1987, 697–709.

Boehm, Frédéric. "Regulatory Capture Revisited- Lessons from Economics of Corruption." Internet Centre for Corruption Research (ICGG), 2007. http://www.icgg.org/corruption.research.html.

Carpenter, Daniel, and David A Moss. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge University Press, 2013.

Case No CCT12/05 : Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others (Constitutional Court of South Africa August 17, 2006).

Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-Bentuk Perampingan Dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (September 2019). https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1.

———. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (2021): 123–40.

———. "Purifikasi Konstitusional Sumber Daya Air Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 3 (2016): 359–79.

Dorantes, Minerva, and Jeffrey J Brooks. "Visiting and Listening: Meaningful Participation for Alaska Native Peoples in Conservation Projects." *Office of External Affairs and National Wildlife Refuge System. Anchorage: US Fish and Wildlife Service*, 2012.

Foot, Philippa. *Moral Dilemmas: And Other Topics in Moral Philosophy*. Clarendon Press, 2002.

Frohnen, Bruce P, and George W Carey. *Constitutional Morality and the Rise of Quasi-Law*. Harvard University Press, 2017.

Gardbaum, Stephen. "Due Process of Lawmaking Revisited." *U. Pa. J. Const. L.* 21 (2018): 1.

Genovese, Michael, and Robert Spitzer. *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*. Springer, 2005.

Harijanti, Susi Dwi. "Keterangan Ahli Dalam Pengujian Formil Perkara No 60/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian Formil UU No 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan UU No 4 Tahun 2009 Tentang Mineral Dan Batu Bara," November 5, 2020.

Harijanti, Susi Dwi, Ali Abdurrahman, and Indra Perwira. "Gagasan Etis Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Dan Model Penerapannya," 2019.

kompas.id. "Hilangnya Moralitas UU Cipta Kerja," November 29, 2021. https://www.kompas.id/baca/opini/2021/11/29/hilangnya-moralitas-uu-cipta-kerja.

Indrati, Maria Farida. "Dapatkah Undang-Undang Omnibus Menyelesaikan Masalah Tumpang Tindihnya Undang-Undang?," 2020.

———. "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 4, no. 2 (2007).

Karpen, Ulrich. "Improving Democratic Development by Better Regulation." In *Drafting Legislation*, 151–64. Routledge, 2016.

Karpen, Ulrich, and Helen Xanthaki. *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*. Bloomsbury Publishing, 2017.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law & State*. Routledge, 2017.

Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole. "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture." *The Quarterly Journal of Economics* 106, no. 4 (1991): 1089–1127.

Larkin Jr, Paul J. "The Lost Due Process Doctrines." *Cath. UL Rev.* 66 (2016): 293.

Levine, Michael E, and Jennifer L Forrence. "Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis." *Journal of Law, Economics, & Organization* 6 (1990): 167–98.

Mahfud MD, Moh. "Politik Hukum Di Indonesia." *Jakarta: PT RajaGrafindo Persada*, 2009.

Makkai, Toni, and John Braithwaite. "In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture." *Journal of Public Policy* 12, no. 1 (1992): 61–78.

Milios, John, Dimitri Dimoulis, and George Economakis. *Karl Marx and the Classics: An Essay on Value, Crises and the Capitalist Mode of Production*. Routledge, 2018.

Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy O.S Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*. Yogyakarta, 2021.

Moore, Don A, Lloyd Tanlu, and Max H Bazerman. "Conflict of Interest and the Intrusion of Bias." *Judgment and Decision Making* 5, no. 1 (2010): 37.

OECD, IADB. "Managing Conflict of Interest in the Public Service," 5–6, 2004.

Orentlicher, David. "Conflicts of Interest and the Constitution." *Washington & Lee Law Review* 59 (2002): 713.

Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 Perihal Pengujian Formil UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Mahkamah Konstitusi November 25, 2021).

Redi, Ahmad, and Ibnu Sina Chandranegara. *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*. Jakarta: Radjawali Press, 2020.

Rose-Ackerman, Susan, Stefanie Egidy, and James Fowkes. *Due Process of Lawmaking*. Cambridge University Press, 2015.

Sholikin, M Nur. "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pasar Modal. Vol. VIII. Ed*, 2018, 79.

Soepomo, R. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Noordhoff-Kolff, 1950.

Stigler, George J. "The Theory of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, 3–21.

Susskind, Richard. "Legal Informatics–a Personal Appraisal of Context and Progress." *Teoksessa: Paliwala, Abdul (Toim.)*, 2010, 119–45.

Waldron, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. Cambridge University Press, 1999.

Weinberg, Louise. "A General Theory of Governance: Due Process and Lawmaking Power." *Wm. & Mary L. Rev.* 54 (2012): 1057.

Wheare, Kenneth Clinton. *Modern Constitutions*. Vol. 213. Oxford University Press, 1951.

Wibisana, Muhamad Ramdan Andri Gunawan. "Campur Tangan Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisa Ekonomi Atas Hukum (Economic Analysis of Law)." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 47, no. 2 (2017): 151–82.

Wintgens, Luc. *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Bloomsbury Publishing, 2002.

Wiratraman, R Herlambang Perdana. "Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan dalam Hukum." *Wacana Pembaruan Hukum di Indonesia*, 2007, 67–70.

Zinn, Howard. "The Conspiracy of Law." In *Contemporary Anarchism*, 273–88. Routledge, 2017.

HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: KONSTELASI DAN KONTROVERSI[1]

Asrul Ibrahim Nur, S.H., M.H.[**]

A. Pendahuluan

Konstitusi tertulis bangsa Indonesia telah menegaskan bahwa prinsip negara hukum dianut dalam sistem kenegaraan Indonesia (Indonesia, n.d., Ps. 1 ayat (3)). Penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen juga menyebutkan bahwa Indonesia menganut paham negara hukum atau *rechtstaat*, bukan *machtstaat* yaitu negara berdasarkan kekuasaan belaka (Soeprapto 2005). Perumusan prinsip negara hukum dalam UUD 1945 sangat fundamental. Penempatan prinsip ini setelah ketentuan tentang demokrasi konstitusional memiliki makna bahwa terdapat korelasi antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Konsekuensinya adalah bahwa demokrasi Indonesia berlandaskan hukum, dan sebaliknya hukum Indonesia berdasarkan demokrasi (Asshiddiqie 2009, 13).

Sebagai sebuah negara hukum maka sangat penting bagi Indonesia untuk mengatur tertib sumber hukum yang dijadikan rujukan serta landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu sumber hukum tertulis yang sangat penting dalam negara hukum adalah peraturan perundang-undangan. Hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan dalam negara dengan sistem hukum *civil law* memiliki kelebihan dari aspek kepastian dan keadilan ketimbang negara sistem hukum a*nglo saxon* (Asshiddiqie 2006, 14–15).

---

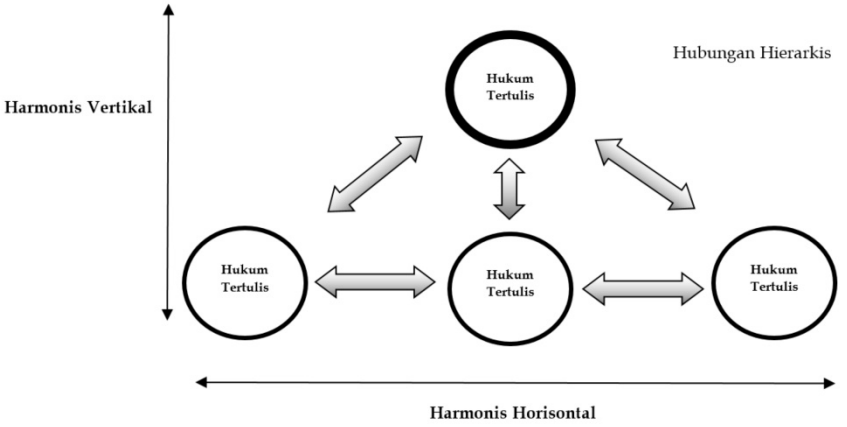
[1] Artikel ini disadur dan disempurnakan dari salah satu bagian pada Tesis penulis dalam Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2011-2013 di bawah bimbingan Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. Penulis mengucapkan terima kasih kepada LPDP yang telah mendanai penelitian ini melalui skema Beasiswa Penelitian Tesis Tahun Anggaran 2013.

[**] Penelaah Hukum pada Kementerian ESDM RI dan Mahasiswa pada Marton-Geza Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen, Hungary. Alamat korespondensi asrul.ibrahim@esdm.go.id

Membahas hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan tidak akan terlepas dari pemikiran Hans Kelsen mengenai *grundnorm* yang menjadi dasar validitas keberlakuan norma lainnya (Stewart 1990, 295). Validitas ini juga menjadi pondasi dasar bagi tegaknya sebuah tata peraturan perundang-undangan (*legal order*) dalam sebuah negara (Travessoni 2021, 2). Konsekuensi dari adanya *grundnorm* dan validitas ini adalah adanya norma yang superior dan inferior dalam sebuah tertib hukum (Kelsen 1941, 20). Sinkron dan harmonisnya antar norma terutama norma hukum menjadi sebuah konsekuensi logis agar sebuah ketertiban tercapai dalam sebuah tata hukum yang dibentuk suatu negara.

Jika terjadi disharmoni maka peraturan perundang-undangan yang ada di bawah dapat kehilangan daya laku dan daya gunanya. Harmoni antar peraturan perundang-undangan dalam hubungan hierarkis sangatlah penting. Jika antara peraturan perundang-undangan yang hierarkis tidak harmonis maka makna dari hierarki tersebut telah hilang dengan sendirinya. Berikut bagan yang menggambarkan hubungan antara harmonisasi dan hierarki peraturan perundang-undangan:

Gambar 1. Hubungan Antara Harmonisasi dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan



Sumber: diolah dari berbagai sumber (2021)

Artikel ini akan membahas perkembangan konsep harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bukan

sebuah tema yang baru tetapi tetap relevan dengan diskusi-diskusi hukum kontemporer. Dalam naskah ini, harmonisasi tidak hanya dimaknai sebagai kegiatan untuk membuat sebuah rancangan peraturan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang sudah eksis. Harmonisasi juga dimaknai sebagai sebuah konsekuensi logis dari dianutnya hierarki norma hukum dalam tata hukum tertulis Indonesia. Studi ini juga membatasi pembahasannya pada harmonisasi peraturan perundang-undangan di level nasional (pusat), oleh karena itu penulis sama sekali tidak membahas harmonisasi peraturan perundang-undangan pada level daerah.

Kajian ini akan membagi pembahasannya menjadi empat babak termasuk pendahuluan. Selanjutnya penulis akan menjelaskan mengenai perkembangan pengaturan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kemudian kontroversi harmonisasi peraturan perundang-undangan juga akan dikaji dan dijelaskan dalam naskah ini. Bagian terakhir adalah penutup yang juga menjadi pamungkas inti dalam kajian ini.

B. Perkembangan Pengaturan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Urgensi harmonisasi peraturan perundang-undangan belum disadari oleh banyak pihak. Proses tersebut dianggap tidak memiliki implikasi yang signifikan terhadap implementasi peraturan perundang-undangan. Setidaknya ada tiga alasan mengapa harmonisasi harus dilakukan. Pertama, peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional. Kedua, Peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review* atau *constitutional review*) baik secara materil maupun fotmil. Ketiga, menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum (Adams 2012).

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan bertujuan agar usulan masyarakat terkait penyempurnaan peraturan perundang-undangan dapat dikoordinasikan antar kementerian. Selain itu proses ini juga berusaha mewujudkan peraturan perundang-undangan yang aplikatif dan sesuai konteks kekinian. Harmonisasi juga akan mewujudkan peraturan

perundang-undangan yang aspiratif, responsif, taat asas, selaras, dan serasi secara vertikal dan horisontal (Adams 2012, 143).

Harmonisasi dilakukan sebagai upaya untuk membuat peraturan perundang-undangan tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan, tumpang tindih, dan integral dalam satu kesatuan (Mulyono 2011, 2). Peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah bagian integral dari sistem hukum nasional, oleh karena itu sudah seharusnya harmonis agar dapat efektif bergerak dinamis sekaligus komprehensif untuk mencapai tujuan hukum (Nugroho 2009, 3).

Sebelum membahas mengenai pengaturan harmonisasi peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut harmonisasi), penulis akan memberikan pemahaman mengenai konsep tersebut. Pengertian harmonisasi yang penulis gunakan dalam artikel ini berangkat dari definisi harmonisasi yang menekankan pada aspek identik atau setidak-tidaknya memiliki kesamaan terhadap peraturan atau regulasi yang ditetapkan pemerintah dalam suatu yurisdiksi tertentu (Thompson 1965, 304; Leebron 1996, 66; Majone 2014, 4). Pengertian lainnya harmonisasi adalah proses membuat semua elemen dalam suatu kesatuan menjadi harmonis dan konsisten (Boodman 1991, 700–701). Spektrum harmonisasi dapat berupa peraturan spesifik, tujuan kebijakan pemerintah, prinsip (hukum), dan institusi (Leebron 1996, 4–5). Namun demikian, dalam naskah ini harmonisasi difokuskan kepada harmonisasi peraturan tertulis di Indonesia.

1. Periode Sebelum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (1970-2004)

Instrumen hukum yang digunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan pertama kali adalah Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 (Indonesia 1970). Ketentuan dalam Inpres tersebut kurang tegas dan tidak rinci (Mulyono 2011, 2). Inpres ini hanya mengatur bahwa menteri yang akan mengajukan RUU dapat membuat panitia internal dan kemudian konsep dari panitia tersebut diedarkan kepada menteri lain yang terkait, Menteri Kehakiman, dan Sekretaris Kabinet.

Tidak rincinya pengaturan mengenai harmonisasi dalam Inpres tersebut setidaknya dapat dimaknai menjadi dua hal. Pertama, secara substansial memang belum teridentifikasi

regulasi yang disharmoni atau setidak-tidaknya Pemerintah saat itu belum dapat memprediksi akan adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan. Kedua, harmonisasi belum dianggap sebagai bagian yang integral dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik pada sisi Pemerintah maupun DPR. Inpres ini berlaku selama hampir tiga dekade sebelum akhirnya dicabut dan digantikan oleh Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998.

Keputusan Presiden ini menggunakan istilah 'pengharmonian' dan belum mengenal istilah harmonisasi atau pengharmonisasian (Indonesia 1998, Ps. 2.). Jika dibandingkan dengan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970, maka Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 ini lebih tegas, jelas, dan rinci terkait harmonisasi rancangan undang-undang yang akan diajukan oleh Pemerintah kepada DPR (Mulyono 2011, 3). Selain itu, terdapat penunjukan secara langsung kepada Menteri Kehakiman untuk mengoordinasikan kegiatan tersebut (Indonesia 1998, Ps. 4 ayat (1)). Keputusan Presiden ini juga sudah memberikan arahan jelas bagi harmonisasi agar selaras dengan ideologi negara, tujuan nasional, UUD 1945, Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan Rancangan Undang-Undang yang akan diajukan (Indonesia 1998, Ps. 5.).

Inpres Nomor 15 Tahun 1970 dan Keppres Nomor 188 Tahun 1988 adalah dua instrumen hukum yang penulis temui dalam studi yang dilaksanakan. Dengan demikian pada periode sebelum diundangkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 maka hanya terdapat dua landasan hukum yang mengatur tentang harmonisasi. Meskipun belum terlalu rinci, namun kedua instrumen hukum tersebut sudah memberikan panduan yang cukup baik bagi birokrasi yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada era tersebut. Dalam perspektif perkembangan harmonisasi maka era dimana kedua dasar hukum tersebut berlaku dapat dikatakan sebagai era perintisan.

2. Periode setelah diundangkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 (2004-2011)

Kesadaran akan pentingnya harmonisasi baru akan timbul jika secara nyata terjadi disharmoni, duplikasi, bahkan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan yang sederajat atau berbeda tingkatan (Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia 2005, 4–5). Hal tersebut tampaknya yang mendasari pembentuk UU Nomor 10 Tahun 2004 untuk mencantumkan ketentuan mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejak UU tersebut berlaku menjadi dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan maka pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan oleh instansi pemerintah maupun DPR yang ditetapkan oleh UU.

UU tersebut memberikan landasan hukum bagi harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibahas. Proses harmonisasi dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 adalah mengharmonisasikan *ius constitutum* dengan *ius constituendum* (hukum positif). Terdapat dua peraturan pelaksanaan dari UU ini yang mengatur tentang harmonisasi yaitu Perpres Nomor 61 Tahun 2005 (Indonesia 2005b) dan Perpres Nomor 68 Tahun 2005 (Indonesia 2005a).

Pengaturan mengenai harmonisasi dalam Perpres Nomor 61 Tahun 2005 dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan Pemerintah dan DPR untuk memastikan agar RUU yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) selaras dan harmonis mengacu kepada Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan terkait dengan substansi yang akan diatur (Indonesia 2005b, Ps. 5.). Ketentuan ini jika disimak lebih lanjut cukup identik dengan ketentuan dalam Keppres Nomor 188 Tahun 1988, artinya pengaruh Keppres tersebut masih cukup kuat meskipun substansinya telah dicabut.

Peraturan pelaksana UU Nomor 10 Tahun 2004 lainnya yaitu Perpres Nomor 68 Tahun 2005 juga mengatur tentang harmonisasi yang difokuskan pada empat rancangan yaitu RUU, Rperppu, RPP, dan RPerpres. Ketentuan mengenai harmonisasi dalam Perpres ini dapat dikatakan mengalami kemajuan yang signifikan karena terdapat dua aspek yang diharmonisasi yaitu konsepsi dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan terkait. Artinya terdapat itikad baik dari pembentuk

peraturan perundang-undangan agar secara materil harmonis dan secara formil terdapat keseragaman bentuk. Hal ini dapat dipahami mengingat UU Nomor 10 Tahun 2004 telah memberikan panduan dalam teknik pembentukan dan perancangan peraturan perundang-undangan (Indonesia 2004).

Perkembangan pengaturan harmonisasi pada periode 2004-2011 dapat dikatakan sangat progresif. Pemerintah maupun DPR telah memahami bahwa harmonisasi merupakan bagian integral dari pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga menentukan bahwa baik secara materil dan formil sebuah rancangan peraturan perundang-undangan harus diharmonisasi. Meskipun demikian, terdapat kekurangan dalam pengaturan mengenai harmonisasi di bawah rezim UU Nomor 10 Tahun 2004 yaitu harmonisasi hanya dipandang sebagai kegiatan Pemerintah maupun DPR. Kedua cabang kekuasaan tersebut belum memaknai harmonisasi sebagai sebuah proses atau alat untuk mereformasi hukum tertulis.

Menurut penulis, baik Pemerintah maupun DPR kehilangan momentum untuk menciptakan harmonisasi sebagai sebuah alat untuk melakukan reformasi hukum dan mengubah kebijakan baik yang dinilai saling tumpang tindih dan disharmoni. Harmonisasi adalah kerja panjang yang dapat menjadi instrumen untuk mereformasi hukum nasional (Thompson 1965; Mistelis 2000). Oleh karena itu, harmonisasi dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (*existing regulations*) maupun rancangan peraturan perundang-undangan (Anggono 2010).

Progresivitas pengaturan harmonisasi pada periode ini harus diapresiasi positif. Meskipun terdapat kekurangan, tetapi dalam kacamata pengkaji hukum tentu saja perkembangan pengaturan harmonisasi dari periode 1970-2004 ke periode 2004-2011 adalah sebuah lompatan signifikan yang semakin menyempurnakan pembentukan instrumen hukum tertulis di Indonesia. Menurut hemat penulis, periode ini layak ditabalkan sebagai era pertumbuhan.

3. Periode setelah diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011 (2011-2021)

Pengaturan harmonisasi dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004 perlu dijadikan periode khusus mengingat semakin progresifnya ketentuan mengenai harmonisasi dalam instrumen hukum tersebut (Indonesia 2011). Peraturan delegasi yang ditetapkan dalam rangka melaksanakan UU No. 12 Tahun 2011 juga lebih kompleks yaitu PP No. 59 Tahun 2015, Perpres No. 87 Tahun 2014 *jo* Perpres No. 76 Tahun 2021, dan Permenkumham No. 20 Tahun 2015 *jo* Permenkumham No. 40 Tahun 2016.

Pada periode ini pengaturan mengenai harmonisasi mulai mengalami maturitas dan menganggap proses harmonisasi sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional (Indonesia 2015a, Ps. 1 angka 1). Selain itu pada periode ini juga sudah terdapat penunjukan secara spesifik tenaga profesional yang melakukan harmonisasi yaitu Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (Indonesia 2015b, Ps. 3 ayat (2)).

Secara umum harmonisasi pada rezim UU No. 12 Tahun 2011 mengalami perkembangan yang lebih progresif ketimbang rezim UU sebelumnya. Meskipun demikian, nampaknya Pemerintah secara kurang tepat menjadikan harmonisasi sebagai instrumen yang sentralistik dalam rangka melakukan deregulasi. Terdapat perbedaan mendasar antara harmonisasi dengan unifikasi atau penyeragaman hukum. Harmonisasi tidak ditujukan untuk menyeragamkan, tetapi menyelaraskan elemen yang dianggap tidak sesuai (Boodman 1991, 706).

Penetapan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 yang mewajibkan proses harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan merupakan salah satu contoh kurang tepatnya menjadikan harmonisasi sebagai instrumen reformasi hukum. Ketentuan tersebut justru menambah untaian benang kusut dalam reformasi hukum khususnya di level Kementerian/Lembaga.

Meskipun demikian dapat dipahami bahwa maksud penetapan mekanisme harmonisasi tersebut adalah sebagai bagian dari upaya mencegah agar regulasi yang ditetapkan oleh Kementerian/Lembaga tidak tumpang tindih. Perlu dilakukan

evaluasi mendalam oleh Kementerian Hukum dan HAM terkait efektivitas Permenkumham No. 23 Tahun 2018 dalam memitigasi regulasi Kementerian/Lembaga yang saling *overlapping*.

Berdasarkan diskusi di atas, menurut penulis periode pengaturan harmonisasi di bawah rezim UU No. 12 Tahun 2011 ini dapat dikategorikan sebagai era pengkonsolidasian. Maksud dari konsolidasi disini adalah dimulainya penggunaan harmonisasi sebagai salah satu instrumen untuk mereformasi hukum nasional. Segala dinamika pro dan kontra yang menyertainya menambah cakrawala dan khazanah pemikiran akademik dan praksis dalam diskusi peraturan perundang-undangan.

Bagian selanjutnya dalam artikel ini akan menjelaskan mengenai kontroversi yang menyertai harmonisasi, khususnya pada era pengkonsolidasian. Sebelumnya penulis telah menyebutkan salah satu kontroversi yang ada, selanjutnya adalah pembahasan mengenai kontroversi lain yang cukup mengemuka dalam diskusi ilmu hukum khususnya ilmu perundang-undangan.

C. Perdebatan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Penggunaan kata kontroversi dalam bagian ini tidak dimaksudkan untuk mengkategorisasi baik atau buruk, melainkan penulis ingin menunjukkan bahwa terdapat perdebatan mengenai konsepsi harmonisasi. Sebagaimana sudah dijelaskan pada subpembahasan sebelumnya bahwa penetapan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 ternyata mengundang reaksi yang cukup keras dari berbagai pihak. Pada perkembangannya regulasi tersebut sampai pada tahap uji materil ke Mahkamah Agung dengan hasil putusan tidak dapat diterima (Republik Indonesia 2019).

Menarik untuk disimak dalam putusan tersebut adalah beberapa alasan pemohon dalam mengajukan uji materil tersebut. Pertama, pengkerdilan peran Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang bekerja pada Kementerian/Lembaga. Kedua, penetapan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 dianggap melampaui kewenangan karena tidak mendapatkan delegasi dari PP No. 59 Tahun 2015. Ketiga, kapasitas Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kementerian Hukum dan HAM dianggap tidak

memiliki kompetensi sektoral dalam penyusunan regulasi di Kementerian/Lembaga.

Menurut hemat penulis, uji materil yang diajukan oleh dua orang Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini adalah tindakan yang tepat dan progresif. Kebijakan yang tertuang dalam Permenkumham tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk sentralisasi harmonisasi terhadap rancangan regulasi yang akan ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga (Parikesit 2021, 454). Selain itu, kebijakan tersebut sebenarnya sesuatu yang tidak perlu dilakukan karena akan membelenggu Menteri/Kepala Lembaga sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan.

Jika maksud dari penetapan Permenkumham tersebut adalah untuk mengendalikan tumpah tindih regulasi. Maka harmonisasi pada tingkat Kementerian/Lembaga terkait yang dilakukan oleh Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan sektoral sudah cukup. Kementerian Hukum dan HAM dapat mensyaratkan harmonisasi internal tersebut sebagai syarat untuk pengundangan dalam Berita Negara. Harmonisasi oleh Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang bekerja pada Kementerian Hukum dan HAM hanya akan menambah beban kerja yang sudah menumpuk.

Selain Permenkumham No. 23 Tahun 2018 juga terdapat regulasi lain yang serupa tapi tak sama yaitu Perpres No. 68 Tahun 2021 (Indonesia 2021). Perpres tersebut mengatur mengenai persetujuan Presiden bagi Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga dengan kriteria tertentu. Penetapan Perpres ini tidak menyelesaikan masalah terlalu banyak dan saling tumpang tindihnya regulasi, justru akan menambah prosedur (Sjarif 2021). Dengan kata lain, penetapan Perpres ini tidak akan mengharmoniskan rancangan atau regulasi yang sudah ada, justru menambah rantai harmonisasi yang lebih rumit. Meskipun Perpres ini menentukan bahwa harmonisasi juga dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM, tetapi terdapat tambahan lain yaitu adanya tahapan lain yang dilakukan oleh Sekretariat Kabinet.

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan yang mengatur mengenai harmonisasi, substansi yang diatur lebih terkait kepada rancangan peraturan perundang-undangan (*ius constitutum*).

Dengan demikian harmonisasi yang diamanatkan lebih merupakan proses mengharmoniskan hukum yang akan berlaku atau peraturan perundang-undangan yang akan disahkan. Pertanyaan yang mengemuka adalah, bagaimana dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan tapi kemudian mengalami disharmoni dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik sederajat maupun tidak?

Secara akademis harmonisasi dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih atau bertentangan. Kajian tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan usulan revisi satu atau beberapa peraturan perundang-undangan baik yang secara vertikal maupun horisontal agar harmonis. Harmonisasi jenis ini menurut peneliti dapat dikelompokkan sebagai harmonisasi melalui mekanisme *legislative* atau *executive review*. Dengan demikian, proses pengubahan atau pembahasan peraturan perundang-undangan baru juga harus melalui tahapan harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ditentukan oleh UU No. 12 Tahun 2011 *jo* UU No. 15 Tahun 2019 (Indonesia 2011; 2019).

Selain itu harmonisasi juga dapat dilakukan dengan mekanisme *judicial review* melalui uji materil suatu peraturan perundang-undangan kepada lembaga peradilan sesuai kewenangannya. Sesuai dengan ketentuan UUD 1945 bahwa *judicial review* UU terhadap UUD dilakukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) (Indonesia, n.d., Ps. 24C ayat (1)). Sedangkan *judicial review* peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU dilakukan kepada Mahkamah Agung (MA) (Indonesia, n.d., Ps. 24A ayat (1)).

Berdasarkan penjelasan di atas, menurut penulis harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam tiga dimensi baik secara parsial maupun integral (Saifudin 2009, 308). Harmonisasi pada dimensi pertama, kedua, maupun ketiga dilakukan secara vertikal maupun horisontal. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari dianutnya hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia. Dimensi pertama adalah saat sebelum peraturan perundang-undangan belum dibahas (*prelegislation*), dimensi kedua adalah saat peraturan perundang-undangan tersebut dibahas (*legislation*), dan ketiga adalah saat peraturan perundang-undangan tersebut sudah disahkan dan mulai diimplementasikan (*postlegislation*).

Harmonisasi dalam dimensi *pre-legislation* dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan oleh UU No. 12 Tahun 2011 *jo* UU No. 15 Tahun 2019 beserta segenap peraturan pelaksananya. Pada tahap ini peran Kementerian Hukum dan HAM, Badan Legislasi DPR RI, Biro Hukum Kementerian/Lembaga sangat vital. Karena institusi tersebutlah yang melaksanakan harmonisasi.

Dimensi kedua yaitu harmonisasi di tahap pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan (*legislation*). Pembahasan RUU yang melibatkan DPR dan Pemerintah akan melakukan harmonisasi meskipun secara substansial sudah dilaksanakan sebelumnya pada tahap Penyusunan RUU. Pembahasan di DPR secara langsung maupun tidak langsung akan melakukan harmonisasi, karena anggota DPR akan memberikan analisis dan pendapatnya mengenai substansi RUU yang dibahas termasuk kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi atau sederajat.

Pada dimensi ketiga yaitu harmonisasi *postlegislation* proses ini melibatkan para akademisi, aktivis, maupun pihak yang peduli terhadap suatu masalah dalam peraturan perundang-undangan yang dinilai disharmoni. Kajian tersebut akan ditindaklanjuti misalnya dengan melakukan advokasi revisi suatu peraturan perundang-undangan kepada lembaga terkait. Selain itu juga bisa dilaksanakan *judicial review* baik itu kepada MK atau MA. Uji materi baik yang dilaksanakan oleh MA maupun oleh MK dapat dikategorikan sebagai harmonisasi *postlegislation*.

Pengelompokkan harmonisasi sebagaimana tersebut di atas secara akademis maupun praktis akan memberikan pemahaman kepada publik mengenai penyebab disharmoninya berbagai regulasi. Jika suatu peraturan perundang-undangan sampai diajukan untuk uji materi baik ke MK atau MA maka dapat diduga proses harmonisasi sejak tahap *pre-legislation* tidak dilaksanakan dengan sempurna. Kajian mengenai harmonisasi dalam tiga dimensi pembentukan regulasi ini juga akan sangat menarik jika dibahas secara multidisipliner yang melibatkan ilmu lain selain hukum semisal ilmu politik atau sosiologi.

D. Penutup

Konstelasi pengaturan mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan menunjukkan maturitas dan perkembangan yang progresif. Meskipun demikian, terdapat kebijakan Pemerintah khususnya mengenai sentralisasi harmonisasi peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Presiden yang menimbulkan perdebatan publik. Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara praksis perlu dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu *pre-legislation*, *legislation*, dan *postlegislation*. Hal ini agar proses harmonisasi dapat berjalan dengan sempurna pada setiap tahapannya sebagai upaya integral untuk memperkuat sistem hukum nasional, khususnya hukum tertulis. Kajian lebih lanjut mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara multidisipliner mengingat dampak disharmoni regulasi tidak hanya pada bidang hukum melainkan juga bidang lainnya. Studi multidisipliner diharapkan dapat memitigasi lebih baik tentang potensi disharmoni regulasi.

E. Daftar Pustaka

Adams, Wahidudin. 2012. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." In *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, edited by Dinal Fedrian. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Anggono, Bayu Dwi. 2010. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22 (2): 373–90. http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/view/295%0A.

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

———. 2009. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.

Boodman, Martin. 1991. "The Myth of Harmonization of Law." *The American Journal of Comparative Law* 39 (4): 699–724. https://doi.org/10.2307/838859.

Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Negara PPN/Bappenas. 2005. "Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Pembangunan Nasional." Jakarta.

Indonesia. 1970. *Instruksi Presiden Tentang Tata Tjara Mempersiapkan Rantjangan Undang-Undang Dan Rantjangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia*. *Inpres No. 15 Tahun 1970*.

———. 1998. *Keputusan Presiden Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang*. *Keppres No. 188 Tahun 1998*.

———. 2004. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *UU No. 10 Tahun 2004*.

———. 2005a. *Peraturan Presiden Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden*. *Perpres No. 68 Tahun 2005*.

———. 2005b. *Peraturan Presiden Tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional*. *Perpres No. 61 Tahun 2005*.

———. 2011. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *UU Nomor 12 Tahun 2011*.

———. 2015a. *Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tentang Tata Cara Dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*. *Permenkumham No. 20 Tahun 2015*.

———. 2015b. *Peraturan Pemerintah Tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Pembinaannya*. *PP No. 59 Tahun 2015*.

———. 2019. *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *UU Nomor 15 Tahun 2019*.

———. 2021. *Peraturan Presiden Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga*. *Perpres No. 68 Tahun 2021*.

———. n.d. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. *UUD NRI Tahun 1945*.

Kelsen, Hans. 1941. "The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence." *Harvard Law Review* 55 (1): 44–70.

Leebron, David. 1996. "Claims for Harmonization: A Theoretical Framework." *The Canadian Business Law Journal* 27 (1): 63–107.

Majone, Giandomenico. 2014. "Policy Harmonization: Limits and Alternatives." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research*

and Practice 16 (1): 4–21. https://doi.org/10.1080/13876988.2013.873191.

Mistelis, Loukas A. 2000. "Regulatory Aspects: Globalization, Harmonization, Legal Transplants, and Law Reform-Some Fundamental Observations." *The International Lawyer* 34 (3): 1055–69.

Mulyono, Ignatius. 2011. "Kebijakan Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Peraturan Perundang-Undangan, Khususnya Pengharmonisasian RUU Di DPR Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." Jakarta.

Nugroho, Setio Sapto. 2009. "Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Jakarta.

Parikesit, Rio Admiral. 2021. "Penerapan Asas Legalitas (Legaliteit Beginsel/Wetmatigheid van Bestuur) Dalam Kebijakan Sentralisasi Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18 (4): 450–59.

Republik Indonesia, Mahkamah Agung. 2019. Putusan Nomor 15 P/HUM/2019.

Saifudin. 2009. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: FH UII Press.

Sjarif, Fitriani Ahlan. 2021. "Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian / Lembaga Menganalisa: Melihat Dari Ilmu Perundang-Undangan Dan Untuk Tujuan Penataan Regulasi." *Bahan Tayang Pada Diskusi "Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya Terhadap Reformasi Regulasi?,"* 2021.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2005. "Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." *Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada* II (49).

Stewart, Iain. 1990. "The Critical Legal Science of Hans Kelsen." *Journal of Law and Society* 17 (3): 273–308.

Thompson, Dennis. 1965. "Harmonization of Law." *Journal of Common Market Studies* 3 (3): 302–14. https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jcmks3&div=30&g_sent=1&casa_token=&collection=journals.

Travessoni, Alexandre Gomes Trivisonno. 2021. "On the Continuity of the Doctrine of the Basic Norm in Kelsen's Pure Theory of Law." *Jurisprudence* 12 (3): 321–46. https://doi.org/10.1080/20403313.2020.1866843.

HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENUJU KEADILAN DI INDONESIA

Siti Khoiriah, S.H.I., M.H.
siti.khoiriah@fh.unila.ac.id

Pendahuluan

Banyaknya regulasi yang diproduksi di Indonesia mengakibatkan adanya disharmonisasi regulasi, sehingga perlu untuk melakukan pengharmonisasian yang merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik kepada yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah guna memastikan semuanya tersusun secara sistematis dan tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping).*

Tujuan dari peraturan perundang-undangan itu dibuat adalah untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yaitu: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.[1]

Pembahasan

Makna Harmonisasi

Arti kata harmonisasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu upaya mencari keselarasan.[2] Dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan diberikan definisi tentang

[1] Agus Hariadi, *Peraturan Perundang-Undangan yang Kriminogen (Criminogenic Legislation),* Jurnal Legislasi Indonesia Vol, 13 No. 04-Desember 2016, Hlm 393.

[2] https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/harmonisasi

Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut dengan Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah proses penyelarasan substansi rancangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.[3] Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum.[4]

Kata harmonisasi dan sinkronisasi memiliki kaitan yang erat satu sama lain dalam ilmu perundang-undangan. Maria Farida Indarti menjelaskan "sinkronisasi dan harmonisasi" dalam pembentukan peraturan perundang-undnagan dapat diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang bersifat sejajar (horizontal) atau bersifat hierarkhis (vertikal).[5]

Ketentuan-ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan yang baik adalah apabila memiliki bentuk rumusan-rumusan yang selaras, serasi, dan sesuai dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat (yang bersifat horizontal) maupun antara peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi. Peristiwa inilah yang seringkali dimaksudkan dengan suatu sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.[6]

---

[3] Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*.

[4] Sapto Budoyo, *Konsep Langkah Sistematik harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, Jurnal Ilmiah Civis, Volume IV, No 2 Juli tahun 2014, Hlm 608.

[5] Roy Marthen Moonti, *Ilmu Perundang-Undangan*, Keretakupa, Makassar, 2017, Hlm 14

[6] Maria Farida Indarti, S, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 2- Juni 2007, Hlm 24.

Peraturan Perundang-Undangan dan Tujuan Pembentukannya

Pengertian perundang-undangan sendiri menurut Maria Farida adalah *legislation* dalam bahasa Inggris, *wetgeving* dalam bahasa Belanda, atau dalam bahasa Jerman disebut *gesetzgebung*. Dalam arti lebih lanjut, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Perundang-undangan juga bisa diartikan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Maria Farida Indrati Soeprapto juga menegaskan Ilmu Perundang-undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law,* terutama negara Jerman sebagai negara yang pertama kali mengembangkannya. Dalam teori ilmu perundang-undangan menurut Burkhardt Krems adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*).

Bagir Manan bependapat bahwa banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan, dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal keduanya adalah hal yang tak sama. Undang-undang adalah bagian dari perundang-undangan., sedangkan yang berada dalam peraturan perundang-undangan adalah undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain. Sehingga dapat dipahami bahwa hukum bukan hanya undang-undang saja, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan putusan pengadilan yang bersifat final.[7]

Sementara itu, Lawrance Friedman menjabarkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan bentuk dari substansi hukum. Menurut Friedman, ada tiga subsistem yang membagi sistem hukum, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum merupakan isi dari hukum itu sendiri.[8]

Lembaga yang dapat membentuk Undang-Undang adalah lembaga legislatif yang menerapkan konsep *soft bikameral* (DPR

[7] *Op Cit*, Roy Marthen Moonti, Hlm 14-15.

[8] Diya Ul Akmal, *Penataan peraturan perundang-undangan sebagai Upaya Penguatan Sistem Hukum di Indonesia*, Jurnal legislasi Indoneisa, Vol. 18 No. 3-September 2021, Hlm 297.

dan DPD). Selain kedua lembaga legislatif tersebut, presiden selaku lembaga eksekutif dapat mengajukan RUU.

Jenis dan hireariki peraturan perundang-undangan dalam system norma hukum di Indonesia diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam Pasal 8 disebutkan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Dipertegas pada ayat (2) bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Keberadaan peraturan desa/kepala desa masuk didalamnya.[9]

Undang-undang menjadi aturan utama dalam negara hukum Indonesia dikarenakan adanya keinginan untuk melaksanakan cita-cita Negara Indonesia oleh konstitusi. Sekarang ini, tujuan adanya hukum yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak masalah yang muncul dimulai dari saat pembentukan suatu hukum sampai pada tahap pelaksanaanya. Salah satu

[9] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan,* LN No 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

permasalahan dalam pembentukan Undang-Undang adalah dengan tidak didasari pada konstitusi sehingga Pancasila hanya dijadikan sebagai formalitas. Permasalah lainnya adalah tidak terakomodirnya kepentingan masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang di negeri ini. Pembentukan Undang-Undang yang hanya secara sepihak oleh DPR memungkinkan adanya penolakan dari masyarakat karena merasa tidak terpenuhinya rasa keadilan.[10] Secara teoritis ada empat konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan:[11] 1) Partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan. 2) Partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukugan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. 3) Partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi pemerintah selaku pelayan rakyat untuk megetahui keinginan masyarakat. 4) Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan membangun pengertian dan kepercayaan di masyarakat.

Adapun secara umum tujuan pembentukan perundang-undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.[12]

---

[10] Ibid, Hlm 301

[11] Hamzah Halim and Kemal Ridino Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertasi Manual) Konsepsi Teorietis Menuju Artikulasi Empiris* ,Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm. 108

[12] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya (dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH.)*, Kanisius, Yokyakarta, 2007, dalam Jalaluddin, *Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik,* Aktualita Vol. 6 No. 3 (2011), Hlm 2.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan

Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting di mana peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral atau sub sistem dalam susunan hukum suatu negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.[13]

Sinkronisasi dan harmonisasi yang dilakukan untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik tidak hanya dilakukan dengan menyesuaikan dan menyelaraskan berbagai pengertian dan kalimat dalam berbagai peraturan perundang-undangan saja. Tapi harus pula memperhatikan latar belakang dan konsep berpikir, serta sistem yang memengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.[14]

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu kebutuhan yang mendesak. Alasan kenapa dikatakan mendesak adalah karena permasalahan pembangunan hukum semakin hari membutuhkan pendekatan holistik. Di era globalisasi, dimana pembangunan masih mengandalkan pada pendekatan sektoral hanya akan mengakibatkan penyelesaian tambal sulam/serampangan, sehingga tidak menyelesaikan berbagai permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang ada.[15]

Harmonisasi mestinya dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik, penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai dengan penyusunan RUU, RPP dan Rancangan Perpres. Aspek

---

[13] *Op Cit*, Sapto Budoyo, Hlm 612.

[14] Op Cit, Maria Farida Indarti, Hlm 25.

[15] Sugiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* 2015, Hlm 1

perencanaan merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan. Berdasarkan Pasal 47 ayat (3), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri hukum dan hak asasi manusia. Ketentuan ini mengandung konsekuensi bahwa RUU, RPP dan Rancangan Perpres dalam pengajuannya harus melewati mekanisme pengharmonisasian yang biasanya dilakukan melalui pembahasan bersama Panitia Antar Kementerian (PAK) agar pengaturannya tidak tumpang tindih.[16]

Peraturan perundang-undangan adalah salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius sejak awal reformasi. Dalam suatu Negara, pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di Negara tersebut. Sebagai suaru bagian integral atau sub sistem suatu Negara, peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum Negara tersebut. Kaidah perundang-undangan dapat menjadi kesaturan utuh dan dapat menjadi dasar hukum jika dalam proses penyusunannya terlaksana sesuai dengan kaidah hukum yang ada. Pengharmonisasian merupakan salah satu prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan. Pasal 47 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum". Pengharmonisasian merupakan usaha untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, dan yang lebih rendah, serta hal-hal lain diluar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau bertumpang tindih (*overlaping*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Urgensi pengharmonisasian saat ini telah tercapai tujuannya. Meski pada kenyataannya situasi dan kondisi yang ada antara peraturan

[16] Ibid, Hlm 7

perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya sangat kompleks, terlebih dengan adanya pengaruh dunia yang lebih luas. Pengaruh globalisasi ini meningkatkan pemanfaatan teknologi internet, yang membuka banyak kesempatan dan peluang pengembangan, termasuk kemudahan dalam pertukaran informasi dan kemudahan dalam komunikasi. Sisi lainnya juga telah membuka kerawanan baru terjadinya intervensi terhadap privasi.[17]

Konsep yang dikemukakan Rudolf Stammler yaitu prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antar kepentingan seseorang/kelompok dengan maksud dan tujuan serta kepentingan umum (*A just law aims at harmonizinh individual purpose with that of society).* Dengan kata lain, keadilan itu terjalin dengan kehidupan masyarakat yang diwujudkan melalui hukum, maka hukum yang mewujudkan keadilan itu mutlak diperlukan dalam kehidupan masyarakat luas.[18] Unidroit, menciptakan cara untuk mengharmonisasikan dan mengkoordinasikan ketentuan-ketentuan hukum perdata dari negara-negara anggotanya dan mempromosikan penerimaan system hukum perdata yang '*uniform*'.[19] Clive M Schmitthoff, merumuskan harmonisasi hukum perdagangan internasional dalam UNCITRAL, mengembangkan dan meningkatkan harmonisasi progresif dalam bidang hukum perdagangan internasional. Mempresentasikan harmonisasi hukum beberapa negara dengan berbagai macam tradisi hukum dan kultur hukum, berkerabat dengan karakter hukum global.[20]

Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Kehakiman, harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai fisiologis, sosiologis, ekonomis, maupun yuridis. Harmonisasi juga dengan pengkajian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan keselarasan dan keseuaian dengan peraturan

---

[17] Padma widyantari & adi Sulistiyono, *Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (RUU PDP),* Jurnal Privat law Vol. VIII No. 1 Januari-Juni 2020, Hlm 117-118.

[18] Kusnu Goesniadhie Slamet, Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan, Jurnal Hukum, No. 27 Vol 11 September 2004, Hlm 84.

[19] Ibid, Hlm 85.

[20] Ibid

perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis yang hidup dimasyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi Indonesia.[21]

Konsep omnibus law menjadi salah satu cara dalam penyederhanaan regulasi yang cukup banyak dan harmonisasi regulasi. Upaya mereformasi regulasi tidak boleh terhenti sampai di omnibus law. Masalah peraturan perundang-undangan adalah masalah yang komplit. Pembenahan regulasi harus dipandang sebagai pembenahan menyeluruh mulai dari pembentukan, harmonisasi dan evaluasi, sehingga tidak cukup hanya diartikan sebagai penyatuan banyak undang-undang menjadi 1 (satu) undang-undang atau hanya dipandang sebagai pembaharuan hukum seperti merubah regulasi warisan kolonial dengan undang-undang yang baru.[22]

Harmonisasi susunan hukum nasional meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka susunan hukum nasional (*legal system harmonization*) yang mencakup: a) komponen materi hukum (*legal substance*), komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*), c) komponen budaya hukum (*legal culture*).[23]

Selanjutnya, perlu untuk memperhatikan realitas keberadaan hukum nasional dan penegakannya dalam praktek pada skala nasional, regional, dan global. Maria Farida Indrati menjelaskan interaksi antara tiga komponen, yaitu: a. paradigma Pancasila, konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD 1945, serta rasa keadilan dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat; b. keberadaan sistem hukum nasional yang mencakup unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum; dan c. realitas keberadaan hukum nasional dan penegakannya dalam praktek pada skala nasional, regional dan global; akan menghasilkan suatu wawasan pokok-pokok pikiran atau pandangan doktrin hukum. Berdasarkan wawasan dan pokok-

---

[21] Ibid

[22] Antoni Purba, *Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal legislasi Indonesia Vol 17 No. 1 – Maret 2020, Hlm 5.

[23] Sapto Budoyo, *Konsep Langkah Sistematik harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, Jurnal Ilmiah Civis, Volume IV, No 2 Juli tahun 2014, Hlm 609.

pokok pikiran atau pandangan doktrin hukum tersebut akan melahirkan konsep harmonisasi sistem hukum, yang akan mendasari perumusan perencanaan hukum (*legislation planning*) dan proses pembentukan hukum (*law making process*) melalui peraturan perundangundangan. Pada akhirnya melalui penerapan hukum (*law enforcement*) bertujuan akan tercipta peraturan perundangundangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas, sebagai keluaran (produk) dari proses harmonisasi hukum.[24]

Penutup

Harmonisasi peraturan perundang-undangan Indonesia semakin signifikan di tengah terjadinya tumpang tindih peraturan perundang-undangan baik yang sederajat di tingkat pusat dan daerah maupun sesuai dengan hierarki. Harmonisasi ini dibutuhkan menuju terciptanya kepastian dan jaminan hukum, ketertiban, dan rasa terlindunginya bagi siapa pun yang berkepentingan.

Daftar Pustaka

Buku

Roy Marthen Moonti, *Ilmu Perundang-Undangan*, Keretakupa, Makassar, 2017.

Jurnal

Agus Hariadi, *Peraturan Perundang-Undangan yang Kriminogen (Criminogenic Legislation),* Jurnal Legislasi Indonesia Vol, 13 No. 04-Desember 2016

Antoni Purba, *Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal legislasi Indonesia Vol 17 No. 1 – Maret 2020.

Diya Ul Akmal, *Penataan peraturan perundang-undangan sebagai Upaya Penguatan Sistem Hukum di Indonesia*, Jurnal legislasi Indoneisa, Vol. 18 No. 3- September 2021.

Jalaluddin, *Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik,* Aktualita Vol. 6 No. 3 (2011).

[24] Ibid, Hlm 610.

Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum, No. 27 Vol 11 September 2004.

Maria Farida Indarti, S, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 2- Juni 2007.

Padma widyantari & adi Sulistiyono, *Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (RUU PDP),* Jurnal Privat law Vol. VIII No. 1 Januari-Juni 2020.

Sapto Budoyo, *Konsep Langkah Sistematik harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, Jurnal Ilmiah Civis, Volume IV, No 2 Juli tahun 2014.

Sugiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia*, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan,* LN No 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.*

Link

https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/harmonisasi

DINAMIKA HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PRESIDEN TENTANG BADAN RISET DAN INOVASI NASIONAL

Ardhien Nissa Widhawati Siswojo, S.H., L.LM.
Wyka Ari Cahyanti, S.H., M.H.
Agung Honesta Yuristyan Sayuti, S.H.

Badan Riset dan Inovasi Nasional
Gedung B.J. Habibie, Jalan MH. Thamrin No. 8, Jakarta Pusat, 10340
e-mail: ardhien.nissa@gmail.com

A. Pendahuluan

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, Presiden memegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus memegang kekuasaan legislatif (bersama Dewan Perwakilan Rakyat).[1] Dengan merujuk ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dapat dimaknai bahwa dalam kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden mengandung kekuasaan mengatur, yakni membentuk peraturan perundang-undangan.[2]

---

[1] Maria Farida Indrati S, **Ilmu Perundang-undangan Jilid 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**, PT. Kanisius Yogyakarta, 2020, hlm. 239.

[2] Georg Jellinek dalam *Allgemeine Staatslehre* mengemukakan bahwa pemerintahan mengandung dua segi, yaitu formal dan material. Pemerintahan dalam segi formal mengandung **kekuasaan mengatur (*verordnungsgewalt*)** dan kekuasaan memutus (*entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dalam segi material mengandung unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*das element der regierung und das der vollziehung*). Dalam A. Hamid S. Attamimi, **Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita V**. Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990, hlm. 181 - 182.

Pada dasarnya kewenangan Presiden membentuk peraturan perundang-undangan tercantum dalam ketentuan Pasal 5, Pasal 20 ayat (2), dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.[3] Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam kerangka sistem presidensial, Presiden dapat membentuk Peraturan Presiden (Perpres). Sebelumnya, istilah Perpres disebut dengan Keputusan Presiden (Keppres) yang merujuk pada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Dengan berlakunya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dicabut dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011)[4] sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 15 Tahun 2019)[5] istilah Keppres yang bersifat mengatur (*regeling*) dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) disebut dengan Perpres. Adapun yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan berlaku sekali selesai (*einmalig*) disebut dengan Keppres.[6]

Kedudukan Perpres[7] sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7

---

[3] Presiden mempunyai kewenangan untuk membentuk Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah (PP), dan menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu).

[4] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

[5] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

[6] Maria Farida Indrati S **Ilmu Perundang-undangan**…, *Op. cit*., hlm. 240 - 241.

[7] Perdebatan Perpres dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangam terjadi pada pembahasan Rapat Kerja Pansus DPR dengan Pemerintah dalam RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tahun 2011. DPR menghendaki Perpres dihilangkan dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam rapat kerja tersebut tercapai kesepakatan bahwa perlu ada limitasi atau batasan pengaturan yang dimiliki oleh Perpres. Limitasi ini berawal dari kekhawatiran penyalahgunaan kewenangan Presiden dalam pembentukan Perpres sehingga diperlukan kerangka pengaturan yang membatasi materi muatan Perpres (Risalah Rapat Kerja Pansus DPR dengan Pemerintah dalam RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tanggal 23 Februari 2011).

ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.[8] Perpres didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.[9] Dalam ketentuan Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan Perpres berisi (1) materi yang diperintahkan oleh UU, (2) materi untuk melaksanakan PP, atau (3) materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.[10] Ketentuan ini ditegaskan kembali dalam Pasal 64 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres Nomor 87 Tahun 2014)[11] sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres Nomor 76 Tahun 2021).[12]

Sebagai salah satu instrumen hukum dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, Presiden dapat menetapkan Perpres sebagai dasar pembentukan organisasi kelembagaan di lingkungan pemerintahan. Selain dibantu oleh menteri-menteri negara,[13] Presiden membentuk lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) dan lembaga nonstruktural (LNS).[14] Jimly Asshiddiqie secara umum menyebutnya sebagai

---

[8] Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011, Perpres menempati jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Secara berurutan sebagai berikut: (1) UUD 1945, (2) Tap MPR, (3) UU/Perppu, (4) PP, (5) Perpres, (6) Peraturan Daerah Provinsi, dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Urutan tersebut didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

[9] Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[10] Dalam penjelasan Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan Perpres dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

[11] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199.

[12] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186.

[13] Dalam ketentuan Pasal 17 UUD 1945, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

[14] Eksistensi LPNK disebutkan dalam ketentuan Pasal 25 UU Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Adapun LNS dibentuk sebagai suatu lembaga yang mandiri atau independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta berada diluar struktur kementerian, LPNK, atau lembaga pemerintah lainnya. Dalam Lembaga Administrasi Negara, **Laporan Akhir**

lembaga khusus (*special agency*) karena sifatnya yang khusus di luar struktur kementerian.[15] Menurut Jimly, lembaga negara jenis tersebut dapat dibentuk berdasarkan amanat UU, PP, Perpres, atau Keppres,[16] dimana terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja.[17]

Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden yang dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Perpres Nomor 78 Tahun 2021).[18] Pembentukan BRIN merupakan amanat ketentuan Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (UU Nomor 11 Tahun 2019)[19] sebagaimana telah diubah dengan Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja[20] (UU Nomor 11 Tahun 2020) yang berbunyi:

(1) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk **badan riset dan inovasi nasional**.
(2) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi di daerah, Pemerintah Daerah membentuk badan.
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam **Peraturan Presiden**.

Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014 - 2019), Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Deputi Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur, 2018, hlm. 77 - 79.

[15] Jimly Asshiddiqie, **Beberapa Catatan tentang Lembaga-Lembaga Khusus dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara**, disampaikan dalam Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 1 Maret 2011, hlm. 1 - 2.

[16] Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 253.

[17] *Ibid*., hlm. 42.

[18] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 192.

[19] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374.

[20] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 2020, amanat pembentukan BRIN didelegasikan oleh UU kepada Presiden untuk menetapkan Perpres tentang BRIN. Dengan demikian dapat dimaknai bahwa Perpres tentang BRIN merupakan peraturan delegasi.[21] Moh. Fadli mengingatkan bahwa peraturan delegasi menganut asas *delegatus non potest delegare*[22] dan tidak boleh melampaui materi muatan dari peraturan yang mendelegasikan. Selanjutnya Moh. Fadli menyatakan perlu adanya kontrol preventif dan represif terhadap peraturan delegasi agar tercapainya tertib hukum serta mencegah eksesivitas atau penyimpangan,[23] meskipun secara prinsip peraturan delegasi diakui eksistensinya sepanjang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*primary legislation*) dan secara konstitusional mempunyai tujuan tertentu, serta dalam batas-batas dan pengaman yang telah ditentukan oleh lembaga legislatif.[24]

Mengingat kedudukan Perpres tentang BRIN merupakan peraturan delegasi maka dalam menjalankan kewenangan delegasi yang diatur oleh Pasal a quo dalam UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* UU Nomor 11 Tahun 2020 berlaku asas "*delegatus non potest delegare*" yang berarti pejabat dalam hal ini Presiden atau lembaga yang menerima delegasi tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur. Selain itu dengan kedudukan sebagai peraturan delegasi, substansi pengaturan dalam Perpres tentang BRIN hendaknya selaras dengan lingkup materi muatan yang didelegasikan oleh kedua UU *a quo*, dengan kata lain materi muatan dalam Perpres tentang BRIN tidak menimbulkan

---

[21] Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan delegasi merupakan sistem atau tata cara pengaturan dengan memberikan kewenangan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam Moh. Fadli, **Peraturan Delegasi di Indonesia**, UB Press Malang, 2011, hlm. 11. Lihat juga dalam Lampiran II Nomor 198 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[22] Menurut Bagir Manan, penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi. Dalam Moh. Fadli, **Peraturan Delegasi…**, *Ibid.*, hlm. 12.

[23] *Ibid.*, hlm 52 - 53.

[24] Sabti dan Subbaiah, 2017, hlm. 72 dalam Moh. Fadli, **Peraturan Delegasi…**, *Ibid.*, hlm. 17

eksesivitas atau *executive dictatorship*, terutama dalam pengaturan mengenai kedudukan lembaga, susunan organisasi, tugas, fungsi, yang berpotensi menimbulkan permasalahan dalam sistem hukum.

Terdapat dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN yang sangat berkaitan erat dengan kedudukan kelembagaan Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN. Kelembagaan Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN pertama kali dibentuk Presiden dengan Keppres Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 33 Perpres Nomor 68 tentang Organisasi Kementerian Negara dan Diktum KESATU Keppres Nomor 113/P Tahun 2019 keduanya menetapkan nomenklatur Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN sebagai satu kesatuan kelembagaan yang tidak dapat dipisahkan sejak maksud pembentukannya. Demikian pula dalam Diktum KEDUA Keppres Nomor 113/P Tahun 2019 tercantum bahwa nomenklatur jabatan Menteri Riset dan Teknologi (Menteri Ristek) tidak terpisahkan dengan nomenklatur jabatan Kepala BRIN, yakni Menteri Ristek/Kepala BRIN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara serta ketentuan Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 74 ayat (3) Perpres Nomor 68 Tahun 2019, Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN masuk dalam kategori kementerian kelompok III karena:

a. merupakan kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
b. secara kelembagaan terdapat penggabungan tugas pemerintahan tertentu pada lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) dengan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kementerian kelompok III, sehingga susunan organisasinya mengikuti susunan organisasi LPNK.

Sebagai konsekuensi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN masuk dalam kementerian kelompok III, lebih lanjut ketentuan Pasal 92 ayat (2) Perpres Nomor 68 Tahun 2019 mengatur bahwa dalam hal menteri kelompok III merangkap

sebagai kepala LPNK, maka kementerian kelompok III menggunakan sumber daya dan unit organisasi LPNK.

Dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN dapat dibagi menjadi enam fase. Fase pertama yakni pada masa transisi Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024 yang dimulai tanggal 23 Oktober 2019 sampai dengan 31 Desember 2019. Fase kedua dimulai tanggal 2 Januari 2020 sampai dengan 31 Maret 2020. Selanjutnya, fase ketiga yakni periode tanggal 1 April 2020 sampai dengan 30 Maret 2021. Fase keempat dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN ini terjadi pada rentang waktu 31 Maret 2021 sampai dengan 27 April 2021. Fase kelima dalam dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN ditandai dengan berlakunya Perpres Nomor 33 Tahun 2021 yang diundangkan pada tanggal 28 April 2021 sampai dengan 23 Agustus 2021. Sedangkan fase keenam yang merupakan fase final dari dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN ini dimulai dengan adanya Perpres Nomor 78 Tahun 2021 yang diundangkan pada tanggal 24 Agustus 2021 hingga saat ini.

Berdasarkan hal tersebut, penulis memandang perlu melakukan kajian mengenai dinamika hukum dalam rangka memberikan rekomendasi untuk menjaga kualitas dan ketertiban pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden, baik keabsahan formil maupun keabsahan materiil dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

B. Pembahasan

B.1 Kewenangan Presiden membentuk Badan Riset dan Inovasi Nasional Berdasarkan Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020

Pembentukan BRIN merupakan momentum membangun penguatan ekosistem riset dan inovasi yang melahirkan karya besar yang dapat menjadi *nation brand* dan sekaligus menjadi kunci lompatan atau percepatan bagi kemajuan suatu bangsa.[25] BRIN mempunyai peran strategis melakukan orkestrasi ekosistem riset dan inovasi melalui penguasaan ilmu pengetahuan dan

[25] Ardhien Nissa Widhawati Siswojo, *et. al.*, **BRIN dan #InovasiIndonesia, Studi Literatur atas Kebijakan dan Perundang-undangan di Indonesia**, Keizen Sarana Edukasi, Yogyakarta, 2020, hlm. 10.

teknologi yang terintegrasi serta sinergi *triple helix* dalam pemanfaatan hasil riset dan inovasi nasional. [26]

BRIN dibentuk berdasarkan amanat Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020, yang berbunyi sebagai berikut:

Tabel 1. Delegasi Pembentukan Perpres tentang BRIN

Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019	Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020
(1) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk badan riset dan inovasi nasional. (2) Badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh Presiden. (3) Ketentuan mengenai badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.	(1) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk badan riset dan inovasi nasional. (2) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi di daerah, Pemerintah Daerah membentuk badan. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

Makna "terintegrasi" di atas diuraikan dalam penjelasan Pasal 48 *juncto* Pasal 121 sebagai berikut:

> Yang dimaksud dengan "terintegrasi" adalah upaya mengarahkan dan menyinergikan antara lain dalam penyusunan perencanaan, program, anggaran, dan Sumber Daya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi bidang Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan untuk menghasilkan Invensi dan Inovasi sebagai landasan ilmiah dalam perumusan dan penetapan kebijakan pembangunan nasional.

[26] Kolaborasi "*triple helix*", yaitu perguruan tinggi/lembaga penelitian dan pengembangan serta lembaga pengkajian dan penerapan, pemerintah, dan industri menjadi sangat penting. Peran triple helix akan didorong untuk mampu mengubah invensi menjadi inovasi yang dapat dikomersialisasikan. Hal tersebut berarti terdapat nilai tambah dalam sesuatu yang dikembangkan, sehingga memberi manfaat ekonomi dan/atau sosial. *Ibid*., hlm. 181 - 182.

Menindaklanjuti amanat ketentuan di atas, Presiden menetapkan Perpres tentang BRIN sebagai peraturan delegasi Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020 dimaksud. Kewenangan Presiden menetapkan Perpres tentang BRIN merupakan kekuasaan eksekutif sebagai bagian dari tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan, yaitu bersumber dari delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan kepadanya.[27] Dalam ketentuan Pasal 99 UU Nomor 11 Tahun 2019 diperintahkan bahwa peraturan pelaksanaannya ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun sejak UU dimaksud diundangkan.[28] Sedangkan dalam ketentuan Pasal 185 UU Nomor 11 Tahun 2020 diperintahkan bahwa peraturan pelaksanaannya wajib ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan sejak UU dimaksud diundangkan.[29]

Perlu diketahui, pada tanggal 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2020 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan". Sehingga ketentuan Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020 dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan. Apabila perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan dan dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, UU Nomor 11 Tahun 2020 dinyatakan inkonstitutional permanen serta Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 berlaku kembali. Sehingga Mahkamah Konstitusi memerintahkan penangguhan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas,

---

[27] A. Hamid S. Attamimi, **Peranan Keputusan Presiden**…, *Op cit*., hlm. 234 dan hlm. 236 - 237.

[28] UU Nomor 11 Tahun 2019 disahkan dan diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2019.

[29] UU Nomor 11 Tahun 2020 disahkan dan diundangkan pada tanggal 2 November 2020.

serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru.[30]

Selain itu, isu hukum pembentukan BRIN yang ditindaklanjuti oleh Presiden dengan menetapkan Perpres tentang BRIN adalah pemaknaan kata "terintegrasi". Presiden dalam Pasal 65 ayat (1) Perpres Nomor 78 Tahun 2021 mengalihkan tugas, fungsi, dan kewenangan pada unit kerja yang melaksanakan penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi di lingkungan kementerian/lembaga ke dalam BRIN. Begitupula dalam Pasal 70 ayat (1), dimana kelembagaan, tugas, fungsi, dan kewenangan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN), dan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) dialihkan ke dalam BRIN. Berkaitan dengan *beleid* tersebut, pernah dilakukan pengujian terhadap kata "terintegrasi" dalam Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020 di Mahkamah Konstitusi melalui permohonan perkara dengan Nomor 46/PUU-XIX/2021. Permohonan tersebut telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 46/PUU-XIX/2021 pada tanggal 15 Desember 2021 yang pada intinya menyatakan permohonan pemohon kehilangan objek sehingga tidak dapat diterima.

B.2 Dinamika Hukum Pembentukan Perpres tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional

B.2.1 Kronologi Pembentukan Perpres tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional

Pembentukan Perpres tentang BRIN yang merupakan delegasi dari Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020 menarik untuk dikaji terutama dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya ditinjau dari pembentukan Perpres sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019 dan Perpres Nomor 87 Tahun 2014 *juncto* Perpres Nomor 76

[30] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada tanggal 25 November 2021.

Tahun 2021. Pembentukan Perpres tentang BRIN mengalami berbagai dinamika hukum yang dapat diidentifikasi menjadi 6 (enam) fase pembentukan. Lini masa keenam fase tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Lini Masa Kronologi Pembentukan Perpres tentang BRIN

Fase pertama, pada masa transisi Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024, yakni mulai tanggal 23 Oktober 2019 sampai dengan 31 Desember 2019. Pada masa transisi Kabinet tersebut, kelembagaan dan organisasi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN diatur dengan Perpres Nomor 73 Tahun 2019 tentang Kementerian Riset dan Teknologi (Perpres Nomor 73 Tahun 2019)[31] dan Perpres Nomor 74 Tahun 2019 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Perpres Nomor 74 Tahun 2019).[32] Jangka waktu berlakunya kedua Perpres tersebut sampai dengan tanggal 31 Desember 2019. Dalam fase ini disusun RPerpres tentang Kementerian Riset dan Teknologi dan RPerpres tentang BRIN. RPerpres tentang BRIN disusun sebagai peraturan delegasi yang melaksanakan ketentuan Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019.

[31] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 208.
[32] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 209.

Mengingat masih adanya perbedaan konsepsi pengaturan dalam RPerpres tentang BRIN, maka jangka waktu kelembagaan dan organisasi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN diperpanjang sampai dengan tanggal 31 Maret 2020. Perpanjangan jangka waktu Perpres Nomor 73 Tahun 2019 dan Perpres Nomor 74 Tahun 2019 masing-masing diatur dengan Perpres Nomor 94 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 73 Tahun 2019 tentang Kementerian Riset dan Teknologi (Perpres Nomor 94 Tahun 2019)[33] dan Perpres Nomor 95 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 74 Tahun 2019 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Perpres Nomor 95 Tahun 2019).[34] Dasar pembentukan Perpres tentang BRIN pada masa transisi yang diatur dengan Perpres Nomor 74 Tahun 2019 maupun perpanjangannya dengan Perpres Nomor 95 Tahun 2019 lebih menekankan pada aspek melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan bukan melaksanakan delegasi Pasal 48 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020. Hal ini dapat dipahami mengingat kedudukan kedua Perpres *a quo* yang merupakan Perpres yang bersifat sementara sebagaimana dapat dilihat pada konsiderans menimbang Perpres Nomor 74 Tahun 2019 maupun Perpres Nomor 95 Tahun 2019.[35] Adapun sifat permanen pengaturan mengenai kelembagaan harus diatur dengan Perpres yang menggantikan kedua Perpres tersebut.

Fase kedua dimulai tanggal 2 Januari 2020 sampai dengan 31 Maret 2020. Pada fase ini, Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN bersama dengan Kementerian PAN dan RB menyusun kembali RPerpres tentang Kementerian Riset dan Teknologi dan RPerpres tentang BRIN. Dalam

---

[33] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 267.

[34] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 268.

[35] Konsiderans menimbang Perpres Nomor 74 Tahun 2019 menyebutkan "bahwa sebagai tindak lanjut ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024 dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, serta dalam rangka menjaga keberlangsungan pelaksanaan program dan anggaran Tahun 2019, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional".

konsiderans RPerpres tentang BRIN menunjukkan bahwa RPerpres tersebut merupakan peraturan delegasi yang melaksanakan ketentuan Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019. Namun sampai dengan berakhirnya jangka waktu berlakunya Perpres Nomor 95 Tahun 2019 sampai dengan tanggal 27 April 2021, Perpres tentang BRIN yang telah ditandatangani oleh Presiden tidak pernah diundangkan.[36] Sedangkan Perpres Nomor 94 Tahun 2019 telah dicabut dengan Perpres Nomor 50 Tahun 2020 tentang Kementerian Riset dan Teknologi. Hal ini berimplikasi pada legalitas kelembagaan dan organisasi BRIN serta efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN.

Selanjutnya, fase ketiga yakni periode tanggal 1 April 2020 sampai dengan 30 Maret 2021. Dengan hanya diundangkannya Perpres Nomor 50 Tahun 2020, Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN menghadapi kendala fundamental dalam menjalankan tugas kelembagaan yang menjadi kewenangannya yang diakibatkan adanya kekosongan hukum yang mengatur mengenai BRIN. Dengan hanya berlandaskan pada Perpres Nomor 50 Tahun 2020 maka susunan organisasi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN yang merupakan kementerian Kelompok III yang dilekatkan dengan LPNK hanya terdiri atas Menteri, Wakil Menteri, Sekretaris Kementerian, dan 3 (tiga) Staf Ahli sesuai dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2019. Sedangkan sumber daya dan organisasi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN berdasarkan Perpres Nomor 68 Tahun 2019 menggunakan sumber daya dan organisasi BRIN, yang mana Perpres yang mengatur BRIN saat itu tidak juga diundangkan. Menurut keterangan Menteri Ristek/Kepala

[36] Penjelasan Menteri Ristek/Kepala BRIN, Perpres tentang BRIN sudah ditetapkan oleh Presiden pada tanggal yang sama dengan Perpres Nomor 50 Tahun 2020 tentang Kementerian Riset dan Teknologi namun belum diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM sampai dengan 1 (satu) tahun kemudian. Penjelasan tersebut dapat di lihat dalam tayangan https://www.youtube.com/watch?v=xruLxYu-p8w&t=511s dan **Error! Hyperlink reference not valid.**.

BRIN, Perpres tentang BRIN sudah ditetapkan oleh Presiden pada tanggal yang sama dengan Perpres Nomor 50 Tahun 2020 tentang Kementerian Riset dan Teknologi namun belum diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM lebih dari 1 (satu) tahun.[37]

Dampak lain yang ditimbulkan dari adanya kekosongan hukum tersebut mempengaruhi produktivitas kegiatan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan (litbangjirap) serta kinerja beberapa kementerian dan lembaga lain yang terkait dengan penyelenggaraan litbangjirap. Misalnya pada Kementerian PAN dan RB, proses evaluasi dan penataan kembali organisasi kementerian dan lembaga terhambat, karena pertimbangan kepastian hukum BRIN akan menjadi dasar penataan kembali organisasi dimaksud dari aspek perlu tidaknya menghapus unit organisasi yang melaksanakan tugas dan fungsi litbangjirap pada kementerian dan lembaga dimaksud. Selain itu, pada masing-masing kementerian dan lembaga muncul ketidakpastian dalam proses perencanaan dan penganggaran, yang pada akhirnya berimbas kepada kinerja kementerian dan lembaga, sebagai akibat ketiadaan kepastian hukum mengenai BRIN. Dampak signifikan lain yang menjadi persoalan kritis adalah status pejabat dan kepegawaian, penganggaran, kegiatan pendanaan litbangjirap.[38]

Berbagai upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi kendala fundamental tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pertemuan, pembicaraan, dan diskusi intensif sesuai dengan penugasan dan kuasa dari Menteri Ristek/Kepala BRIN dengan pihak Kementerian Hukum

---

[37] Menteri Ristek/Kepala BRIN memberikan pernyataan tersebut secara terbuka dalam Rapat Kerja Komisi VII DPR RI dengan Menteri Ristek/Kepala BRIN, Menteri PAN dan RB, dan Menteri Hukum dan HAM (kedua menteri tidak hadir) pada hari Selasa, tanggal 30 Maret 2021. Menteri Ristek/Kepala BRIN juga menyampaikan berbagai permasalahan fundamental Kemenristek/ BRIN terhadap ketiadaan kepastian hukum kelembagaan tersebut. Lihat juga dalam tayangan pada https://www.youtube.com/watch?v=xruLxYu-p8w&t=511s.

[38] Ardhien Nissa Widhawati Siswojo, et. al., **BRIN dan …**, *Op. cit*., hlm. 198.

dan HAM, Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian PAN dan RB, dan Sekretariat Utama BPIP baik secara sendiri-sendiri atau terpisah maupun bersama-sama;

2. Menteri Ristek/Kepala BRIN memprakarsai dan melaksanakan beberapa pertemuan tingkat Menteri dan Kepala BPIP khusus untuk membahas mengenai Perpres tentang BRIN pada bulan Mei-Juni 2020;
3. Menteri Ristek/Kepala BRIN pada Rapat Internal Kabinet yang dipimpin oleh Presiden pada tanggal 2 November 2020 menyampaikan kembali mengenai urgensi penyelesaian Perpres tentang BRIN sehingga Pemerintah dapat menyampaikan penjelasan bahwa Dewan Riset Nasional (DRN) dibubarkan karena BRIN telah berfungsi;
4. Bapak Presiden beberapa kali telah memberi arahan dan direktif kembali dalam rentang waktu Desember 2020-Februari 2021 kepada Menteri Ristek/Kepala BRIN dan Menteri Sekretaris Negara mengenai pengundangan Perpres tentang BRIN, namun arahan dan direktif tersebut tidak dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM;
5. Menteri Ristek/Kepala BRIN dalam berbagai forum telah menyampaikan penjelasan dan/atau tanggapan atas berbagai pertanyaan dan/atau permohonan informasi dan sosialisasi mengenai Perpres tentang BRIN, yang berasal dari anggota DPR RI, kementerian/lembaga terkait, asosiasi, dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Menteri Ristek/Kepala BRIN telah berkonsultasi dengan dan mendapat arahan dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian mengenai percepatan penyelesaian Perpres tentang BRIN;
7. Pertemuan empat Menteri Koordinator dengan Menteri Ristek/Kepala BRIN atas prakarsa Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan guna mempercepat penyelesaian Perpres tentang BRIN;
8. Menghadiri Rapat Kerja Gabungan Komisi VII DPR RI dengan Menteri Ristek/Kepala BRIN, Menteri Hukum dan HAM, serta Menteri PAN dan RB tanggal 30 Maret

2021 yang membahas *progress* kelembagaan BRIN, meskipun dua Menteri terkait lainnya tidak hadir; dan

9. Semua upaya dan celah lain telah ditempuh oleh Bapak Menteri guna penyelesaian pengundangan Perpres tentang BRIN.

Selain berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka menyelesaikan kendala fundamental, pada fase ketiga itu pula terdapat beberapa peristiwa utama yang perlu menjadi perhatian. Peristiwa utama dimaksud meliputi:

1. 2 Juni 2020, Menteri Ristek/Kepala BRIN bersurat kepada Presiden mohon arahan dan direktif Presiden terkait Perpres tentang BRIN;
2. 13 Agustus 2020, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan surat kepada Menteri Sekretaris Negara mengenai Perpres tentang BRIN yang kemudian ditindaklanjuti dengan rapat klarifikasi di Kementerian Sekretariat Negara mengenai hal-hal yang disampaikan dalam surat tersebut;
3. 30 Maret 2021, yang mana pada tanggal tersebut:
   a. berlangsungnya:
      1) Rapat Kerja Komisi VII dengan Menteri Ristek/Kepala BRIN, Menteri PAN dan RB, serta Menteri Hukum dan HAM (kedua Menteri yang disebut terakhir tidak hadir) yang merupakan rapat kerja terakhir bagi Menteri Ristek/Kepala BRIN; dan
      2) Rapat pembahasan RPerpres tentang BRIN usulan Kementerian Hukum dan HAM di Kementerian Sekretariat Negara dimana unsur pimpinan Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN tidak dapat hadir karena pada saat yang bersamaan harus menghadiri Rapat Kerja Komisi VII dengan Menteri Ristek/Kepala BRIN,
   b. Presiden melalui surat nomor R-14/Pres/03/2021 tanggal 30 Maret 2021 kepada Ketua DPR RI mengajukan salah satunya pengalihan sebagian tugas dan fungsi Kementerian Riset dan Teknologi ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan pembentukan Kementerian Investasi.

Fase keempat dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN ini terjadi pada rentang waktu 31 Maret 2021 sampai dengan 27 April 2021. Momentum kunci pada fase ini sebagai berikut:

1. Rapat Pimpinan Terbatas Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN mengenai RPerpres tentang BRIN usulan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Kepala dan Sekretaris Utama LPNK pada tanggal 1 April 2021 yang dipimpin oleh Menteri Ristek/Kepala BRIN;
2. Pembahasan lanjutan dengan LPNK guna menyikapi RPerpres tentang BRIN usulan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tanggal 3 April – 4 April 2021;
3. Menteri Ristek/Kepala BRIN menyampaikan tanggapan atas RPerpres tentang BRIN usulan Kementerian Hukum dan HAM kepada Presiden melalui surat tanggal 5 April 2021 dan ditembuskan kepada para Menteri terkait; dan
4. Rapat Paripurna DPR RI tanggal 9 April 2021 yang memutuskan salah satunya menyetujui usulan Presiden untuk mengalihkan sebagian tugas dan fungsi Kementerian Riset dan Teknologi ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan nomenklatur Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dan mengajukan pertimbangan dibentuknya BRIN.[39]

Fase kelima dalam dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN ditandai dengan berlakunya Perpres Nomor 33 Tahun 2021 yang diundangkan pada tanggal 28 April 2021[40] sampai dengan 23 Agustus 2021. Namun, Perpres *a quo* berlaku hanya beberapa waktu dan tidak pernah ditindaklanjuti dengan penyusunan organisasi dan tata kerja BRIN sesuai dengan ketentuan Perpres dimaksud. Pada fase ini pula disusun RPerpres tentang BRIN yang

[39] Dalam rapat paripurna tersebut, Wakil Ketua DPR RI, Sufmi Dasco Ahmad menjelaskan surat nomor R-14/Pres/03/2021 tanggal 30 Maret 2021 sebelumnya telah disepakati dalam Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Badan Musyawarah DPR RI yang dilaksanakan pada tanggal 8 April 2021.

[40] Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 107.

dimaksudkan untuk menggantikan Perpres Nomor 33 Tahun 2021 tersebut.

Adapun fase keenam yang merupakan fase final dari dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN ini dimulai dengan adanya Perpres Nomor 78 Tahun 2021 yang diundangkan pada tanggal 24 Agustus 2021 hingga saat ini. Perpres tersebut mencabut Perpres Nomor 33 Tahun 2021. Perpres Nomor 78 Tahun 2021 inilah yang menjadi dasar pembentukan dan pelaksanaan tugas dan fungsi BRIN. Perpres ini pula yang kemudian menjadi landasan pembentukan peraturan subdelegasi yang merupakan peraturan pelaksanaan Perpres tersebut.

B.2.2 Analisis Hukum Pembentukan Perpres tentang BRIN dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia dan Karakter Kelembagaan BRIN

Pembentukan Perpres diatur dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019 dan Perpres Nomor 87 Tahun 2014 2014 *juncto* Perpres Nomor 76 Tahun 2021, dengan tahapan sebagai berikut:

Tabel 2. Tahapan Pembentukan Perpres

No	Tahapan Pembentukan	Dasar Hukum	Pasal
1	Perencanaan	UU Nomor 12 Tahun 2011	Pasal 30
			Pasal 31
		Perpres Nomor 87 Tahun 2014	Pasal 31
			Pasal 32
2	Penyusunan	UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019	Pasal 55
		Perpres Nomor 87 Tahun 2014	Pasal 64
			Pasal 65
			Pasal 66
3	Penetapan	Perpres Nomor 87 Tahun 2014	Pasal 114
4	Pengundangan	UU Nomor 12 Tahun 2011	Pasal 82
		Perpres Nomor 87 Tahun 2014	Pasal 148
		Perpres Nomor 87 Tahun 2014 *juncto* Perpres Nomor 76 Tahun 2021	Pasal 151
5	Penyebarluasan	Perpres Nomor 87 Tahun 2014	Pasal 180

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan Perpres dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Perencanaan penyusunan Perpres dilakukan dalam suatu program penyusunan Perpres yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun oleh Presiden dengan Keppres.[41] Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Perpres di luar perencanaan program penyusunan Perpres dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden.[42] Adapun izin prakarsa Perpres dilakukan terhadap perencanaan penyusunan Perpres dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan,[43] berdasarkan kebutuhan UU atau putusan Mahkamah Agung.[44] Perpres yang akan disusun baik yang dilakukan melalui program penyusunan Perpres maupun yang diajukan melalui mekanisme izin prakarsa terdiri atas Perpres yang merupakan peraturan delegasi dari UU atau Peraturan Pemerintah dan Perpres yang merupakan peraturan nondelegasi.

Dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan saat ini dan sesuai dengan arahan Presiden agar peraturan perundang-undangan perlu disimplifikasi dan harus ter"*deliver*" dengan baik, terdapat mekanisme pembentukan Perpres yang tidak memerlukan izin prakarsa. Perpres dimaksud tentu terbatas dan harus memenuhi kriteria tertentu yang meliputi:[45]

1. peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh Presiden, dimuat dalam Instruksi Presiden, dan/atau dibahas dalam sidang kabinet;

---

[41] Ketentuan Pasal 30 dan Pasal 31 UU Nomor 12 Tahun 2011

[42] Ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan Perpres berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan program penyusunan PP. Lihat Pasal 31 UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 31 Perpres Nomor 87 Tahun 2014.

[43] Pasal 32 Perpres Nomor 87 Tahun 2014.

[44] Lihat Pasal 28 UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Pasal 30 Perpres Nomor 87 Tahun 2014.

[45] Arahan Kementerian Sekretariat Negara dari berbagai sumber.

2. peraturan perundang-undangan yang merupakan paket kebijakan ekonomi yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; dan
3. peraturan perundang-undangan yang merupakan paket kebijakan reformasi hukum yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 66 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 juga memberi peluang untuk pembentukan Perpres secara serta oleh Pemrakarsa sepanjang terdapat keadaan mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Mekanisme ini memberikan fleksibilitas dan justifikasi yang lebih leluasa dalam pembentukan Perpres yang tidak memerlukan izin prakarsa dengan kriteria yang telah disebutkan sebelumnya dan pembentukan Perpres kelembagaan karena pembentukan atau perubahan kabinet.

Dengan merujuk ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Perpres Nomor 87 Tahun 2014, pembentukan Perpres tentang BRIN dari aspek formil dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Perpres tentang BRIN yang dibentuk melalui mekanisme yang diatur dalam ketentuan Pasal 66 Perpres Nomor 87 Tahun 2014; dan
2. Perpres tentang BRIN yang seharusnya dibentuk melalui mekanisme perencanaan program penyusunan Perpres.

Perpres tentang BRIN yang masuk dalam kategori dibentuk melalui mekanisme yang diatur dalam ketentuan Pasal 66 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 adalah Perpres tentang BRIN yang disusun pada fase pertama dan fase kedua yang tidak pernah diundangkan, serta Perpres tentang BRIN yang disusun pada fase keempat yaitu Perpres Nomor 33 Tahun 2021. Perpres tentang BRIN yang disusun pada fase-fase tersebut merupakan Perpres yang dibentuk karena memenuhi kriteria keadaan mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Pemrakarsa dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan RPerpres tentang BRIN dengan melibatkan Menteri, menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait.

Keadaan mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini dapat diketahui atau diindikasikan sebagai berikut:

1. pada fase pertama dan fase kedua melalui adanya Keppres Nomor 113/P/2019 dan Surat Menteri Sekretaris Negara nomor B-1211/M.Sesneg/HK.03.00/ 10/2019 tanggal 25 Oktober 2019 kepada seluruh Menteri Kabinet Indonesia Maju, Sekretaris Kabinet, dan Kepala Staf Presiden yang intinya memberikan direktif mengenai tindak laniut Perpres Organisasi Kementerian dan mekanisme pengangkatan/ pemberhentian Staf Khusus Menteri; dan
2. pada fase keempat melalui adanya Keppres Nomor 72/P/2021 tentang Pembentukan dan Pengubahan Kementerian serta Pengangkatan Beberapa Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024 yang kemudian ditindaklanjuti dengan adanya Perpres Nomor 31 Tahun 2021, Perpres Nomor 32 Tahun 2021, dan Perpres Nomor 33 Tahun 2021. Hal ini merupakan rangkaian dari surat nomor R-14/Pres/03/2021 tanggal 30 Maret 2021 kepada Ketua DPR RI serta Keputusan DPR RI Nomor 4/DPRRI/IV/2020-2021 tanggal 9 April 2021 yang berisi pertimbangan berupa persetujuan terhadap penggabungan Kementerian Riset dan Teknologi dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dan terhadap pembentukan Kementerian Investasi.

Kategori kedua yaitu Perpres tentang BRIN yang seharusnya dibentuk melalui mekanisme perencanaan program penyusunan Perpres. Perpres tentang BRIN yang masuk dalam kategori ini adalah Perpres Nomor 78 Tahun 2021. Perencanaan pembentukan Perpres Nomor 78 Tahun

2021 seharusnya dilakukan melalui mekanisme permohonan izin Prakarsa karena:

a. tidak terdapat keadaan mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 66 Perpres Nomor 87 Tahun 2014, mengingat pada saat itu telah ada Perpres Nomor 33 Tahun 2021 sebagai landasan hukum untuk operasionalisasi BRIN; dan
b. tidak masuk dalam Program Penyusunan Perpres Tahun 2021.[46]

Namun pembentukan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 tidak dilakukan melalui mekanisme permohonan izin prakarsa ataupun Program Penyusunan Perpres Tahun 2021. Dalam hal ini terdapat inkonsistensi penerapan mekanisme perencanaan pembentukan Perpres. Perpres tentang BRIN yang berkedudukan sebagai peraturan delegasi tidak masuk baik dalam skema perencanaan program penyusunan Perpres maupun mekanisme izin prakarsa.

Sementara itu dari aspek materiil perlu mendudukkan kembali dasar kewenangan pembentukan Perpres tentang BRIN. Pembentukan Perpres tentang BRIN merupakan delegasi Pasal 48 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020 sehingga dalam pembentukan Perpres tentang BRIN dasar kewenangannya adalah delegasi dari UU. Sebagai peraturan delegasi, idealnya materi muatan Perpres tentang BRIN seharusnya tidak boleh melampaui batas dari yang didelegasikan[47] atau dalam hal ini tidak boleh melampaui delegasi Pasal 48 UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* Pasal 121 UU Nomor 11 Tahun 2020.

Berkaitan dengan tahapan penyusunan dan pembahasan Perpres tentang BRIN. Dalam implementasi penyusunan Perpres organisasi kementerian selama ini langsung dilakukan oleh Kementerian PAN dan RB dengan mengundang kementerian dan/atau LPNK terkait. Dalam

[46] Keppres Nomor 5 Tahun 2021 tentang Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2021.

[47] Moh. Fadli, **Peraturan Delegasi di Indonesia…,** *Loc. cit.* hlm 52 - 53.

hal ini proses pemantapan dan pembulatan konsepsi, harmonisasi, dan sinkronisasi menjadi satu kesatuan dalam rangkaian penyusunan dan pembahasan yang dikoordinasikan oleh Kementerian PAN dan RB. Namun terhadap pembentukan Perpres Nomor 33 Tahun 2021 dan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 tahapan atau *best practice* ini perlu ditinjau lebih lanjut.

Selanjutnya berkaitan dengan penetapan dan pengundangan Perpres tentang BRIN pada saat perpanjangan penyusunan susunan dan organisasi Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN berdasarkan Perpres Nomor 95 Tahun 2019. Dalam Rapat Kerja Komisi VII DPR RI dengan Menteri Ristek/Kepala BRIN, Menteri PAN dan RB, dan Menteri Hukum dan HAM pada tanggal 30 Maret 2021, Menteri Ristek/Kepala BRIN memberikan keterangan secara terbuka kepada DPR RI bahwa terhadap Perpres tentang BRIN yang telah ditetapkan oleh Presiden sebagai tindak lanjut dari Perpres Nomor 95 Tahun 2019, belum diundangkan.

Sebagaimana yang penulis uraikan sebelumnya, Perpres tentang BRIN seharusnya diundangkan bersama dengan Perpres Nomor 50 Tahun 2020 tentang Kementerian Riset dan Teknologi. Sejak perpanjangan Perpres Nomor 74 Tahun 2019 menjadi tanggal 31 Maret 2020 dengan Perpres Nomor 95 Tahun 2019, sampai dengan 1 (satu) tahun kemudian, Perpres tentang BRIN belum diundangkan. Akibatnya status kelembagaan BRIN terjadi kekosongan hukum karena Perpres tentang BRIN yang sudah ditetapkan oleh Presiden tidak bisa diberlakukan.

Tahapan pengundangan ini penting karena menyangkut keabsahan formil suatu peraturan perundang-undangan. Pengundangan merupakan tahapan yang harus dilakukan untuk mempunyai daya laku dan kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan, dengan ditempatkannya dalam lembaran resmi.[48] Setelah suatu peraturan perundang-undangan diundangkan, maka

[48] Andi Yuliani, **Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan**, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 04, Desember 2017, hlm. 433 - 434.

berlaku fiksi hukum yang menyatakan *indereen wordt geacht de wet te kennen* (setiap orang dianggap mengetahui undang-undang). Hal tersebut sebagaimana diperintahkan dalam ketentuan Pasal 82 UU Nomor 12 Tahun 2011 serta Pasal 148 dan Pasal 151 Perpres Nomor 87 Tahun 2014. Sejak ditetapkan Perpres Nomor 76 Tahun 2021 yang mengubah ketentuan Pasal 151 Perpres Nomor 87 Tahun 2014, pembubuhan tanda tangan Menteri Hukum dan HAM 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.

Selain itu pada tahapan pengundangan harus jelas batas kewenangan Menteri Hukum dan HAM untuk mengundangkan Peraturan Presiden yang telah ditetapkan oleh Presiden sehingga permasalahan pengundangan Perpres tentang BRIN yang telah diuraikan di atas tidak terjadi lagi di kemudian hari. Dalam ketentuan Pasal 147 sampai dengan Pasal 155 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 *juncto* Perpres Nomor 76 Tahun 2021 tidak ada satu pun ketentuan yang menyebutkan bahwa Menteri Hukum dan HAM untuk melakukan *review* terhadap Perpres yang telah ditetapkan oleh Presiden.[49]

Sementara itu dari aspek kelembagaan, BRIN merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden,[50] yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan, serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan secara nasional yang terintegrasi, serta melakukan monitoring, pengendalian, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi BRIDA sesuai

[49] Lihat ketentuan Pasal 147 sampai dengan Pasal 155 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 *juncto* Perpres Nomor 76 Tahun 2021.

[50] Merujuk ketentuan Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 78 Tahun 2021, BRIN adalah **lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden** dalam menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan, serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan yang terintegrasi.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[51] Kelembagaan BRIN mempunyai karakteristik seperti kementerian sekaligus LPNK.[52] Hal ini tentu perlu disandingkan keselarasannya dengan ketentuan dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang mana dalam ketentuan Pasal 25 UU tersebut telah mengatur mengenai eksistensi LPNK. Sampai saat ini belum ada keseragaman atau acuan baku dalam membentuk LPNK maupun LNS. LPNK sendiri mempunyai sifat tugas sebagai *advisory, coordinative advisory,* maupun penajaman tugas dan fungsi kementerian, serta berada di bawah koordinasi kementerian untuk melaksanakan tugas tertentu dari Presiden.[53]

B.2.3 *Ius Constituendum* Pembentukan Perpres tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional

Dengan adanya dinamika hukum dalam pembentukan Perpres tentang BRIN sebagaimana telah diuraikan di atas, perlu dilakukan penataan kembali dalam rangka mencapai cita-cita ideal pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal ini pembentukan Perpres. Penataan kembali pembentukan Perpres tentang BRIN perlu dilakukan, baik dari sisi formil maupun materiil pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pertama, dari sisi formil perlu adanya kejelasan prosedur dan tahapan pembentukan Perpres mengenai organisasi kelembagaan di lingkungan pemerintahan yang jelas, baik yang disusun atas dasar delegasi maupun melaksanakan penyelenggaraaan kekuasaan pemerintahan. Tahapan pembentukan Perpres mengenai organisasi

---

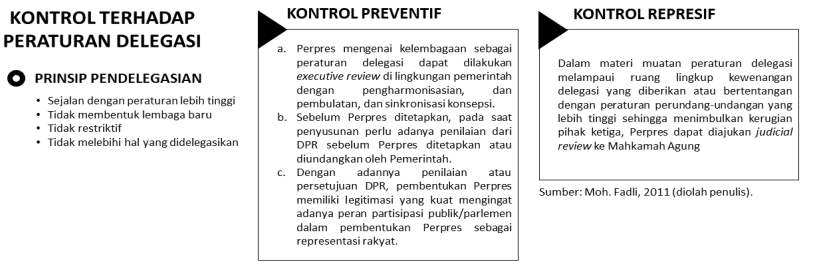
[51] Pasal 3 Perpres Nomor 78 Tahun 2021.

[52] Karakteristik kelembagaan BRIN mempunyai kesamaan dengan kelembagaan Sekretariat Kabinet (Perpres Nomor 55 Tahun 2020 tentang Sekretariat Kabinet), Badan Pangan Nasional (Perpres Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional delegasi ketentuan Pasal 129 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020), atau Badan Siber dan Sandi Negara (Perpres Nomor 28 Tahun 2021 tentang Badan Siber dan Sandi Negara).

[53] https://setkab.go.id/menuju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk -dan-lns/diakses tanggal 20 November 2021.

kelembagaan di lingkungan pemerintahan perlu diatur dengan jelas mengingat dalam implementasinya tidak sepenuhnya sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019 yang dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[54]

Kedua, dari sisi materiil juga perlu dikaji kembali materi muatan dalam Perpres yang merupakan peraturan delegasi maupun Perpres yang melaksanakan penyelenggaraaan kekuasan pemerintahan. Seyogianya Perpres hanya dapat melaksanakan pengaturan yang bersumber dari delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mendelegasikan kepadanya atau melaksanakan penyelenggaraaan kekuasan pemerintahan. Dengan demikian perlu adanya kejelasan sumber kewenangan pembentukan Perpres serta adanya kontrol terhadap pembentukan Perpres melalui kontrol yang bersifat preventif dan represif.



Gambar 2. Kontrol terhadap Peraturan Delegasi[55]

Dinamika pembentukan Perpres tentang BRIN, baik dari sisi formil maupun materiil sebagaimana diuraikan di atas diharapkan dapat menjadi pemikiran hukum ke depan untuk mendukung terwujudnya cita hukum yang ideal

[54] Lihat ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019.

[55] Penjelasan Moh. Fadli dalam Pidato Pengukuhan Profesor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang berjudul **Peraturan Delegasi di Indonesia: Ide untuk Membangun Kontrol Preventif terhadap Peraturan Pemerintah** pada tanggal 25 November 2020.

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib, harmonis, tidak tumpang tindih, dan dapat diimplementasikan dengan baik.

C. Penutup

C.1 Kesimpulan

Dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN dapat ditelaah dari rangkaian peristiwa hukum secara formil dan materiil. Secara formil dapat dilihat melalui (1) kronologi pembentukan Perpres tentang BRIN melalui 6 (enam) fase pembentukan Perpres tentang BRIN serta upaya untuk mengatasi kendala fundamental akibat kekosongan hukum RPerpres tentang BRIN pada fase ketiga, (2) problematika prosedur dan tahapan pembentukan Perpres tentang BRIN dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Adapun secara materiil dapat dikaji melalui dasar kewenangan pembentukan Perpres tentang BRIN, yaitu meninjau materi muatan Perpres tentang BRIN sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 2019 *juncto* UU Nomor 11 Tahun 2020.

C.2 Saran

Terhadap dinamika hukum pembentukan Perpres tentang BRIN tersebut, penulis memberikan saran, baik dari sisi formil maupun materiil. Dari sisi formil, perlu adanya kejelasan prosedur dan tahapan pembentukan Perpres mengenai organisasi kelembagaan di lingkungan pemerintahan yang jelas, baik yang disusun atas dasar delegasi maupun melaksanakan penyelenggaraaan kekuasan pemerintahan. Prosedur dan tahapan pembentukan Perpres mengenai kelembagaan lembaga pemerintah perlu diatur dengan jelas dalam perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* UU Nomor 15 Tahun 2019 atau peraturan pelaksanaannya.

Dari sisi materiil, perlu adanya kejelasan materi muatan materi muatan pembentukan Perpres tentang BRIN, serta kejelasan sumber kewenangan pembentukan Perpres. Selain itu perlu adanya kontrol terhadap pembentukan Perpres yang

bersifat preventif dan represif. Sehingga materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi agar tidak melampaui batas dari yang didelegasikan.

D. Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2016. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita V*. Depok: Universitas Indonesia. Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Universitas Indonesia.

Fadli, Moh. 2011. *Peraturan Delegasi di Indonesia*. Malang: UB Press.

Farida Indrati S, Maria. 2020. *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta PT. Kanisius.

Siswojo, Ardhien Nissa Widhawati, *et. al*., 2020. *BRIN dan #InovasiIndonesia, Studi Literatur atas Kebijakan dan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Keizen Sarana Edukasi.

Jurnal, Makalah, dan Laporan

Asshiddiqie, Jimly. *Beberapa Catatan tentang Lembaga-Lembaga Khusus dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disampaikan dalam Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 1 Maret 2011.

DPR RI. *Risalah Rapat Kerja Pansus DPR dengan Pemerintah dalam RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, tanggal 23 Februari 2011.

Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi di Indonesia: Ide untuk Membangun Kontrol Preventif terhadap Peraturan Pemerintah*, Pidato Pengukuhan Profesor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tanggal 25 November 2020

Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Deputi Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur. Laporan Akhir Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014 - 2019), 2018.

Yuliani, Andi, *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 04, Desember 2017.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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.

Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2019 tentang Kementerian Riset dan Teknologi.

Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2019 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 73 Tahun 2019 tentang Kementerian Riset dan Teknologi.

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 74 Tahun 2019 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2020 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2020 tentang Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2020.

Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2021 tentang Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada tanggal 25 November 2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIX/2021 pada tanggal 15 Desember 2021.

Internet

https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-pemerintah-pusat#2-lembaga-pemerintahan-non-kementerian, diakses tanggal 20 November 2021.

https://www.youtube.com/watch?v=xruLxYu-p8w&t=511s, diakses tanggal 20 November 2021.

https://www.antaranews.com/berita/2072102/integrasi-litbangjirap-terhambat-perpres-brin-belum-diundangkan, diakses tanggal 20 November 2021.

URGENSI PENGUATAN PARTISIPASI PEKERJA/BURUH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Fitriana, S.H., M.H.
(fitriana.grp@gmail.com)

I. PENDAHULUAN

Kedudukan pengusaha dan pekerja/buruh dalam suatu hubungan kerja adalah tidak seimbang (subordinasi). Pengusaha memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat dalam menentukan syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak. Sedangkan, pekerja/buruh yang berkedudukan sosial ekonomi lebih lemah, cenderung menjadi pihak yang pasif dan menerima segala persyaratan yang ditentukan oleh pengusaha. Ketimpangan kedudukan tersebut tentunya berimplikasi pada kondisi pekerja/buruh yang tidak dapat menyatakan kehendaknya secara bebas. Untuk itu, suatu perjanjian kerja tidak boleh sepenuhnya disepakati berdasarkan asas kebebasan berkontrak, agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi penyalahgunaan keadaan (*undue influence*)[1] oleh pihak pengusaha yang merugikan kesejahteraan pekerja/buruh.

Guna menyeimbangkan kedudukan tersebut, Pemerintah harus hadir untuk melindungi kepentingan pekerja/buruh. Campur tangan Pemerintah dalam suatu hubungan kerja merupakan pemberlakuan kaidah hukum heteronom, yang diwujudkan dalam bentuk pengaturan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga pelaksanaan hubungan kerja tidak serta merta berdasarkan pada kesepakatan para pihak saja, namun juga tunduk pada batasan-batasan minimal yang ditetapkan dalam undang-undang. Inilah yang menyebabkan hukum ketenagakerjaan tidak hanya sarat dengan sifat-sifat

[1] Nabiyla Risfa Izzati, "Penerapan Doktrin Penyalahgunaan Keadaan (*Undue Influence*) sebagai Alasan Pembatalan Perjanjian Kerja di Pengadilan Hubungan Industrial", *Masalah-Masalah Hukum* 49, no. 2, (2020): 184.

hukum privat (*privaatrechtelijk*), melainkan juga hukum publik (*publiekrechtelijk*).[2]

Meski demikian, hingga saat ini regulasi yang diterbitkan oleh Pemerintah masih dirasa belum cukup memberikan kesejahteraan bagi pekerja/buruh. Setiap regulasi yang berkaitan dengan ketenagakerjaan selalu menuai aksi protes dari pekerja/buruh. Tak terkecuali pada saat rencana perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ("**UU No. 13 Tahun 2003**")[3] tempo lalu. Pekerja/buruh, termasuk berbagai lapisan masyarakat yang berpihak pada pekerja/buruh, menolak rencana perubahan UU No. 13 Tahun 2003 karena dianggap lebih mengutamakan kepentingan para investor dan mengabaikan kepentingan pekerja/buruh. Banyaknya stigma negatif yang bermunculan tidak menghentikan proses perubahan UU No. 13 Tahun 2003. Dalih-dalih ingin menciptakan iklim investasi yang kondusif agar mampu memperluas kesempatan kerja, Pemerintah tetap menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("**UU No. 11 Tahun 2020**")[4] yang mengubah UU No. 13 Tahun 2003. Atas diterbitkannya undang-undang tersebut, Pemerintah kemudian menerbitkan beberapa peraturan pelaksananya, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri.

Berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 beserta peraturan pelaksananya tidak menghilangkan upaya penolakan dari masyarakat, khususnya pihak pekerja/buruh. Tidak sedikit permohonan pengujian formil dan materiil yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi RI untuk membatalkan aturan UU No. 11 Tahun 2020 tersebut. Hingga akhirnya Mahkamah Konstitusi RI menjatuhkan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tanggal 25 November 2021 ("**Putusan MK No. 91 Tahun 2020**)[5], yang menyatakan bahwa pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945

---

[2] Siti Hajati Hoesin, *et. al.*, "Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Perburuhan" dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral, ed.* Harsanto Nursadi, Cet. 2, Ed. Revisi, (Depok: *Center for Law and Good Governance Studies (CLGS)* dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), 194.

[3] Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan,* UU No. 13 Tahun 2003, LN No. 39 Tahun 2003, TLN No. 4279.

[4] Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja,* UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.

[5] Mahkamah Konstitusi RI, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

("**UUD 1945**")[6] dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (inkonstitusional bersyarat) sepanjang tidak dimaknai "*tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan*".[7]

Adapun dalam salah satu pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi RI menyatakan pembentuk undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Meski telah diadakan berbagai pertemuan dengan masyarakat, namun nyatanya pertemuan tersebut belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi RI menilai bahwa UU No. 11 Tahun 2020 tidak memenuhi asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.[8]

Berdasarkan pada uraian di atas, tulisan ini akan berfokus pada 3 (tiga) pokok permasalahan, yaitu: i) bagaimana penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; ii) bagaimana kedudukan peraturan perundang-undangan dalam hukum ketenagakerjaan; dan iii) bagaimana peran partisipasi pekerja/buruh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk menjawab ketiga pokok permasalahan tersebut, Penulis akan menggunakan metode penelitian kepustakaan dan yuridis normatif, yang menganalisis norma hukum secara *law as it is written in the books*, sehingga analisis akan dilakukan berdasarkan teks peraturan perundang-undangan.[9]

II. PEMBAHASAN

A. Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sesuai dengan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,[10] sebagaimana yang diubah dengan Undang-Undang

---

[6] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*.

[7] Mahkamah Konstitusi RI, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, 416.

[8] *Ibid.*, 412.

[9] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), 1.

[10] Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Nomor 15 Tahun 2019[11] ("**UU No. 12 Tahun 2011**"), salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas keterbukaan. Adapun yang dimaksud dengan asas keterbukaan ialah:

> […] 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.[12]

Melihat pada definisi tersebut, asas keterbukaan termasuk pada asas formil yang melegitimasi suatu prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.[13] Pencerminan asas keterbukaan dapat terlihat dari adanya transparansi sebagai inti dari nilai-nilai demokrasi,[14] yaitu dengan memberikan informasi dan/atau kesempatan kepada masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya terhadap substansi aturan yang akan diundangkan. Penyebarluasan informasi ini dilakukan oleh pembentuk undang-undang, yaitu Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), baik sejak penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), penyusunan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, hingga pengundangan undang-undang.[15]

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu hak yang diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011. Orang perseorangan atau sekelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan tersebut, berhak

---

[11] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* UU No. 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398.

[12] UU No. 12 Tahun 2011, Penj. Ps. 5 huruf g.

[13] Machmud Aziz, "Landasan Formil dan Materiil Konstitusional Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 3 (2009): 587.

[14] Serge Abiteboul dan Julia Stoyanovich, "*Transparency, Fairness, Data Protection, Neutrality: Data Management Challenges in the Face of New Regulation*", *ACM Journal of Data and Information Quality* 11, no. 3 (2019): 154.

[15] UU No. 12 Tahun 2021, Ps. 88 ayat (1).

untuk memberikan masukannya, baik secara lisan maupun tertulis, melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.[16] Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukannya maka seyogianya setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.[17]

Keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat merupakan pilar konstitusi yang tidak bisa ditawar.[18] Pengabaian terhadap kedua hal tersebut akan menyebabkan deviasi terhadap tujuan pembangunan.[19] Hal ini sejalan dengan pendapat dari Mohammad Mahfud M.D., yang menyatakan bahwa hukum nasional seharusnya dibangun secara demokratis dan nomokratis, yang berarti mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat secara luas melalui prosedur-prosedur dan mekanisme yang adil, transparan, dan akuntabel.[20] Oleh karena itu, suatu regulasi akan kehilangan akuntabilitasnya jika pembentuk undang-undang tidak melibatkan peran serta dari masyarakat.[21]

Selain itu, ketiadaan ruang bagi partisipasi masyarakat juga akan berdampak pada terjadinya korupsi legislasi. Korupsi legislasi dapat dimaknai sebagai bentuk penyelewengan kewenangan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yang merugikan ekonomi nasional dan hak-hak masyarakat.[22] Praktik korupsi legislasi ini dapat berupa jual-beli

---

[16] *Ibid.*, Ps. 96 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

[17] *Ibid.*, Ps. 96 ayat (4).

[18] Bayu Dwi Anggono, "*Omnibus Law* Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 89.

[19] Ida Rahma, "Partisipasi Publik dan Keterbukaan Informasi dalam Penyusunan Kebijakan (Studi Kasus Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Selatan)", *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 14, no. 1 (2019): 81.

[20] Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 160.

[21] Philip Schleifer, *et. al.*, "*Transparency in Transnational Governance: The Determinants of Information Disclosure of Voluntary Sustainability Programs*", *Regulation & Governance* 13, no. 4 (2019): 489.

[22] Fahmi Ramadhan Firdaus, "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 288.

pasal maupun keberadaan pasal-pasal siluman dalam suatu peraturan perundang-undangan.[23]

Meski telah ada sistem perwakilan rakyat, namun sistem tersebut nyatanya tidak dapat menjadi satu-satunya saluran bagi aspirasi masyarakat. Karena, prinsip *representation in ideas* itu berbeda dengan *representation in presence*, sehingga perwakilan fisik belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi dari masyarakat.[24] Selain itu, partisipasi masyarakat secara langsung juga sejatinya akan memberikan dampak yang baik, yaitu: (i) terhindarnya manipulasi dan memperjelas apa yang dikendaki masyarakat; (ii) memberikan nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan; dan (iii) meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.[25]

B. Kedudukan Peraturan Perundang-undangan dalam Hukum Ketenagakerjaan

Di Indonesia, peraturan perundang-undangan menjadi salah satu sumber hukum bagi kehidupan berbangsa. Tidak terkecuali pada bidang hukum ketenagakerjaan. Meski pengusaha dan pekerja/buruh sejatinya dapat menentukan sendiri syarat-syarat kerja, hak, dan kewajibannya dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, maupun perjanjian kerja bersama,[26] namun kesepakatan-kesepakatan tersebut tetap harus

---

[23] *Ibid*., 289.

[24] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 133.

[25] Sirajuddin, *et. al., Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Malang: Setara Press, 2016), 237.

[26] Yang dimaksud dengan '*perjanjian kerja*' ialah "*perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak*". Sedangkan, yang dimaksud dengan '*peraturan perusahaan*' adalah "*peraturan yang dibuat secara tertulis oleh pengusaha yang memuat syarat-syarat kerja dan tata tertib perusahaan*". Selanjutnya, yang dimaksud dengan '*perjanjian kerja bersama*' adalah "*perjanjian yang merupakan hasil perundingan antara serikat pekerja/serikat buruh atau beberapa serikat pekerja/serikat buruh yang tercatat pada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan dengan pengusaha, atau beberapa pengusaha atau perkumpulan pengusaha yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban kedua belah pihak*". Berdasarkan pada ketiga definisi tersebut, dapat dipahami bahwa pengusaha, pekerja/buruh, maupun serikat pekerja/serikat buruh pada dasarnya dapat menentukan sendiri syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak selama hubungan kerja berlangsung. (Pasal 1 angka 14, angka 20, dan angka 21 UU No. 13 Tahun 2003).

memperhatikan batasan-batasan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Pengaturan ketenagakerjaan oleh Pemerintah merupakan wujud pelaksanaan dari tujuan Negara, yaitu untuk "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*".[27] Sebagaimana diketahui bahwa setiap warga negara berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.[28] Adanya ketimpangan dalam hubungan kerja yang disebabkan kedudukan sosial ekonomi pengusaha yang lebih kuat dibandingkan pekerja/buruh, mengharuskan Pemerintah untuk campur tangan dalam memberikan perlindungan hukum demi kesejahteraan pekerja/buruh.

Ketentuan-ketentuan hukum yang dibuat oleh Pemerintah sebagai pihak ketiga di luar hubungan kerja disebut sebagai kaidah heteronom. Pemberlakuan kaidah heteronom ini menjadikan hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja/buruh tidak hanya sarat dengan sifat-sifat hukum privat (*privaatrechtelijk*), melainkan juga hukum publik (*publiekrechtelijk*). Sifat hukum publik itu muncul karena adanya hukum administrasi negara yang mengatur (*regelend*) dengan menciptakan norma hukum dan abstrak.[29] Di mana, organ administrasi negara ketika menjalankan kekuasaan Pemerintah membentuk produk hukum yang disebut dengan peraturan perundang-undangan.[30]

Selain hukum administrasi negara, hukum ketenagakerjaan juga meliputi aspek hukum pidana. Beberapa tindakan pengusaha dapat dikategorikan sebagai tindak pidana pelanggaran atau kejahatan yang diancam dengan sanksi pidana. Seperti, tindakan pengusaha yang mempekerjakan anak, melarang pekerja/buruh melaksanakan ibadah, dan lain sebagainya.

---

[27] UUD 1945, Pembukaan alinea 4.

[28] *Ibid.,* Ps. 28D ayat (2).

[29] Harsanto Nursadi, "Hukum Administrasi Negara: Mengatur dan Mengurus", dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral, ed.* Harsanto Nursadi, Cet. 2, Ed. Revisi, (Depok: *Center for Law and Good Governance Studies (CLGS)* dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), 3.

[30] Fitriani Ahlan Sjarif, "Peraturan Perundang-undangan", dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral, ed.* Harsanto Nursadi, Cet. 2, Ed. Revisi, (Depok: *Center for Law and Good Governance Studies (CLGS)* dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), 34.

Dengan adanya pengaturan yang bersifat imperatif, pengusaha pada dasarnya tidak dapat mengesampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, penyampingan ini masih diperbolehkan sepanjang hal tersebut adalah lebih baik dan justru menguntungkan pekerja/buruh.

Dalam hukum ketenagakerjaan terdapat ketentuan bahwa "*[…] hak-hak yang harus diberikan yang lebih baik dan menguntungkan pekerja/buruh yang bersangkutan*".[31] Sehingga pengusaha dapat menentukan hal-hal yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan asalkan menguntungkan pekerja/buruh. Misalnya, pengusaha dapat memberikan hak atas cuti menikah kepada pekerja/buruh selama 7 (tujuh) hari. Padahal peraturan perundang-undangan hanya memberikan selama 3 (tiga) hari.[32] Meski hak atas cuti menikah yang diberikan oleh pengusaha tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, namun hal itu diperkenankan karena lebih baik dan menguntungkan bagi pekerja/buruh yang bersangkutan.

Sebaliknya, jika tindakan pengusaha bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan merugikan pekerja/buruh maka pengusaha akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Seperti, tindakan pengusaha yang memerintahkan pekerja/buruh bekerja lembur tanpa diberikan upah lembur. Tentunya tindakan pengusaha tersebut termasuk tindak pidana pelanggaran yang diancam dengan sanksi pidana kurungan dan/atau denda.[33]

Pembatasan-pembatasan oleh Pemerintah ini sejatinya menjadi salah satu upaya untuk mencegah terjadinya perbudakan modern (*modern slavery*) dalam suatu hubungan kerja. Untuk itu, Pemerintah memiliki peranan yang sangat penting dalam melindungi kepentingan pekerja/buruh. Melalui peraturan perundang-undangan, Pemerintah dapat membingkai aturan main bagi pengusaha agar tercipta hubungan kerja yang memuat keseimbangan keadilan secara proporsional bagi pekerja/buruh.[34]

---

[31] UU No. 11 Tahun 2020, Penj. Ps. 61 ayat (5).

[32] Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pengupahan,* PP No. 36 Tahun 2021, LN No. 46 Tahun 2021, TLN No. 6648, Ps. 41 ayat (3) huruf a.

[33] UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 78 ayat (2) *jo.* Ps. 187 ayat (1).

[34] Subijanto, "Peran Negara dalam Hubungan Tenaga Kerja di Indonesia", *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan* 17, no. 6 (2011): 712.

C. Peran Partisipasi Pekerja/Buruh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Keterlibatan dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh dimaknai hanya sebatas pada pertemuan saja. Pembuat undang-undang juga perlu mengadakan pembahasan bersama dengan masyarakat, agar masyarakat berkesempatan menyalurkan aspirasinya. Pembahasan naskah akademik dan materi undang-undang menjadi salah satu tolak ukur untuk menilai apakah suatu undang-undang telah memenuhi asas keterbukaan atau tidak. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka undang-undang dapat dinyatakan cacat formil dalam proses pembentukannya.

Hal ini yang terjadi dengan UU No. 11 Tahun 2020. Dalam Putusan MK No. 91 Tahun 2020, UU No. 11 Tahun 2020 dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat karena telah bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu asas yang dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi RI tersebut ialah asas keterbukaan. Untuk lebih jelasnya, berikut adalah kutipan pertimbangan Mahkamah Konstitusi RI pada Angka 3.18.4 dan Angka 3.19:

> **[3.18.4]** […] Bahwa sementara itu berkenaan dengan asas keterbukaan, dalam persidangan terungkap fakta pembentuk undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan kelompok masyarakat [vide Risalah Sidang tanggal 23 September 2021], pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang *a quo*. Sehingga masyarakat yang terlibat dalam pertemuan tersebut tidak mengetahui secara pasti materi perubahan undang-undang apa saja yang akan digabungkan dalam UU 11/2020. Terlebih lagi naskah akademik dan rancangan UU cipta kerja tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Padahal berdasarkan Pasal 96 ayat (4) UU 12/2011 akses terhadap undang-undang diharuskan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

> **[3.19]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, oleh karena terhadap tata cara pembentukan UU 11/2020 […] bertentangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah berpendapat proses pembentukan UU 11/2020 adalah tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil.[35]

Terhadap asas keterbukaan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat tersebut, Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh, memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut:

> […] Dalam persidangan terungkap bahwa ada serikat pekerja/serikat buruh yang *walk out* ketika diundang dalam proses pembentukan undang-undang *a quo.* Tindakan tersebut justru merugikan pihak pekerja/buruh yang mendapat kesempatan untuk memberi masukan dalam penyusunan undang-undang *a quo,* namun tidak menggunakan kesempatan tersebut.[36]

Melihat pada kedua pertimbangan hukum tersebut maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan aspek ketenagakerjaan sangat memerlukan adanya partisipasi dari pihak pekerja/buruh. Apalagi regulasi tersebut juga akan berkaitan dengan kelangsungan bekerja, karena kedudukannya lebih diutamakan daripada perjanjian kerja, peraturan perusahaan, maupun perjanjian kerja bersama. Di mana, pengusaha tidak dibenarkan untuk memberikan pengaturan yang lebih rendah dari batasan-batasan minimal yang ditetapkan dalam undang-undang.

Harus diakui bahwa dalam suatu hubungan kerja, pekerja/buruh lebih sering menjadi pihak yang mengalami ketidakadilan karena adanya ketertindasan terhadap persoalan-

---

[35] Mahkamah Konstitusi RI, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, 412.
[36] *Ibid.,* 444.

persoalan yang menyangkut kebutuhan dasar.[37] Peran Pemerintah yang responsif dalam memberikan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam sila ke-5 Pancasila, sangat diperlukan untuk melindungi hak-hak fundamental (*basic rights*) bagi pekerja/buruh. Untuk itu, pihak pekerja/buruh harus dilibatkan oleh Pemerintah dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

Pihak pekerja/buruh yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat meliputi kelompok/ organisasi masyarakat, kelompok profesi, atau lembaga swadaya masyarakat[38] yang berpihak pada pekerja/buruh, termasuk serikat pekerja/serikat buruh. Dalam hal ini, serikat pekerja/ serikat buruh merupakan suatu organisasi yang dibentuk dari, oleh, dan untuk pekerja/buruh guna memperjuangkan, membela serta melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh serta meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh beserta keluarganya.[39] Sesuai dengan fungsinya, serikat pekerja/serikat buruh ini pada dasarnya memang bertujuan sebagai sarana penyalur aspirasi dalam memperjuangkan hak dan kepentingan anggotanya (dalam hal ini pekerja/buruh).[40]

Berdasarkan hal tersebut, serikat pekerja/serikat buruh hendaknya dapat memanfaatkan kesempatan yang diberikan kepadanya secara optimal. Untuk itu, ketika diundang dalam suatu pertemuan untuk membahas rancangan UU No. 11 Tahun 2020 tempo lalu, serikat pekerja/serikat buruh seharusnya menjalankan fungsinya untuk memberikan aspirasi dalam rangka membela serta melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh. Dengan begitu, regulasi yang akan dihasilkan tersebut nantinya dapat sesuai dengan kehendak pekerja/buruh dan tidak menuai aksi protes kembali di tengah masyarakat.

Meski tidak mudah untuk merumuskan persoalan yang terjadi dalam realitas ketenagakerjaan, namun ruang partisipasi pekerja/buruh ini tidak boleh diabaikan begitu saja. Setiap regulasi ketenagakerjaan yang dihasilkan tentunya akan

---

[37] Mohammad Takdir, "Transformasi Kesetaraan Buruh: Studi Kritis Teori Keadilan John Rawls", *Sosiologi Reflektif* 12, no. 2 (2018): 327.

[38] UU No. 12 Tahun 2011, Penj. Ps. 96 ayat (3).

[39] UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 1 angka 17.

[40] Indonesia, *Undang-Undang tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh,* UU No. 21 Tahun 2000, LN No. 131 Tahun 2000, TLN No. 3989, Ps. 4 ayat (2) huruf d.

dilaksanakan, ditegakkan, dan digunakan sebagai pedoman dalam melindungi kelangsungan bekerja bagi pekerja/buruh. Hal ini tentunya bertujuan untuk tercapainya perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

III. PENUTUP

Berangkat dari pembahasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dalam bentuk keterbukaan informasi dan pemberian ruang partisipasi kepada masyarakat. Sebagai kaidah hukum heteronom, peraturan perundang-undangan berkedudukan sebagai sumber hukum utama yang memberikan batasan-batasan minimal terhadap ketentuan syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban pengusaha dan pekerja/buruh, agar tidak terjadi perbudakan modern (*modern slavery*). Partisipasi pihak pekerja/buruh dalam suatu pembentukan undang-undang harus diupayakan untuk melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh.

Untuk itu, pembentuk undang-undang seyogianya tidak boleh mengabaikan partisipasi yang diberikan oleh pihak pekerja/buruh. Begitu pula pihak pekerja/buruh yang berkesempatan untuk menyampaikan aspirasinya, hendaknya juga dapat memanfaatkan kesempatannya secara optimal. Dengan adanya penguatan partisipasi pekerja/buruh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya dapat meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh yang pada akhirnya berdampak baik bagi stabilitas ekonomi dan keamanan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Hoesin, Siti Hajati. *et. al.*, "Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Perburuhan". Dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral,* diedit oleh Harsanto Nursadi, 193-204. Cet. 2. Ed. Revisi. Depok: *Center for Law and Good Governance Studies (CLGS)* dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Nursadi, Harsanto. "Hukum Administrasi Negara: Mengatur dan Mengurus". Dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral,* diedit oleh Harsanto Nursadi, 1-31. Cet. 2. Ed. Revisi. Depok: *Center for Law and Good Governance Studies (CLGS)* dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Sirajuddin, *et. al. Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Setara Press, 2016.

Sjarif, Fitriani Ahlan. "Peraturan Perundang-undangan". Dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral,* diedit oleh Harsanto Nursadi, 32-55. Cet. 2. Ed. Revisi. Depok: *Center for Law and Good Governance Studies (CLGS)* dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.

Artikel

Abiteboul, Serge dan Julia Stoyanovich. "*Transparency, Fairness, Data Protection, Neutrality: Data Management Challenges in the Face of New Regulation*". *ACM Journal of Data and Information Quality* 11, no. 3 (2019): 151-159.

Anggono, Bayu Dwi. "*Omnibus Law* Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 17-37.

Aziz, Machmud. "Landasan Formil dan Materiil Konstitusional Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 3 (2009): 585-594.

Firdaus, Fahmi Ramadhan. "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 282-293.

Izzati, Nabiyla Risfa. "Penerapan Doktrin Penyalahgunaan Keadaan (*Undue Influence*) sebagai Alasan Pembatalan Perjanjian Kerja di Pengadilan Hubungan Industrial". *Masalah-Masalah Hukum* 49, no. 2 (2020): 180-191.

Rahma, Ida. "Partisipasi Publik dan Keterbukaan Informasi dalam Penyusunan Kebijakan (Studi Kasus Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Selatan)". *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 14, no. 1 (2019): 80-95.

Schleifer, Philip. *et. al.* "*Transparency in Transnational Governance: The Determinants of Information Disclosure of Voluntary Sustainability Programs*". *Regulation & Governance* 13, no. 4 (2019): 488-506.

Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 154-166.

Subijanto. "Peran Negara dalam Hubungan Tenaga Kerja di Indonesia". *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan* 17, no. 6 (2011): 705-718.

Takdir, Mohammad. "Transformasi Kesetaraan Buruh: Studi Kritis Teori Keadilan John Rawls". *Sosiologi Reflektif* 12, no. 2 (2018): 327-352.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Tahun 1945.*

Indonesia. *Undang-Undang tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh,* UU No. 21 Tahun 2000. LN No. 131 Tahun 2000. TLN No. 3989.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan.* UU No. 13 Tahun 2003. LN No. 39 Tahun 2003. TLN No. 4279.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* UU No. 15 Tahun 2019. LN No. 183 Tahun 2019. TLN No. 6398.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Cipta Kerja.* UU No. 11 Tahun 2020. LN No. 245 Tahun 2020. TLN No. 6573.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pengupahan.* PP No. 36 Tahun 2021. LN No. 46 Tahun 2021. TLN No. 6648.

Putusan

Mahkamah Konstitusi RI. Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

Fitriana, S.H., M.H., peneliti hukum ketenagakerjaan. Lulus Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2015. Kemudian dilanjutkan Magister Ilmu Hukum kekhususan ketenagakerjaan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2020.

Secara aktif menulis berbagai tulisan dengan fokus permasalahan di bidang hukum ketenagakerjaan. Di antaranya, artikel dengan judul "*Implementasi Hubungan Hukum antara Perusahaan Penyedia Aplikasi dengan Pengemudi Daring*" pada tahun 2018, "*Upah Proses dalam Pemutusan Hubungan Kerja*" pada tahun 2020, dan "*Problematik Perlindungan Hukum Pekerja/Buruh Outsourcing Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*" pada tahun 2021. Selain itu juga telah mempublikasikan sebuah buku berjudul "*Memahami Perjanjian Kerja Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja"* pada tahun 2021.

Saat ini, mendirikan EMPLAW.id, yang memberikan edukasi kepada masyarakat mengenai isu dan regulasi ketenagakerjaan di Indonesia, baik melalui laman www.emplaw.id, maupun media sosial di instagram dengan akun @emplaw_talks.

MENUJU PARTISIPASI PUBLIK YANG ADIL DAN BERMAKNA

Bella Nathania, S.H.[1]
Indonesian Center for Environmental Law | bella@icel.or.id

"Any participation, even in the smallest public function, is useful"
John Stuart Mill
Consideration on Representative Government (1861)

1. Pendahuluan

Tahun 2020 memberikan pelajaran yang berharga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui pengundangan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pengundangan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 menimbulkan kontroversi dari sisi substansi maupun proses. Tak heran setelah diundangkannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020, pemerintah banyak menerima tekanan dari masyarakat. Segala kontroversi yang menyelimuti Undang-Undang Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 disinyalir salah satunya disebabkan oleh proses pembahasan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tidak melibatkan seluruh unsur masyarakat.[2] Walau demikian, argumen ini ditentang oleh pemerintah yang menganggap bahwa pemerintah telah melakukan uji publik dan berkonsultasi dengan banyak pihak-pihak seperti pelaku usaha, akademisi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan serikat dalam penyusunannya.[3]

Aksi saling tuding antara pemerintah dengan masyarakat baik dalam ruang persidangan Mahkamah Konstitusi maupun media perihal partisipasi publik ini memunculkan kesadaran

[1] Tulisan ini tidak merepresentasikan pandangan dari lembaga.

[2] Ardito Ramadhan, "UU Cipta Kerja Disahkan, Partisipasi Publik Dinilai Nyaris Nol", https://nasional.kompas.com/read/2020/10/06/15240871/uu-cipta-kerja-disahkan-partisipasi-publik-dinilai-nyaris-nol?page=all, diakses 29 Oktober 2021.

[3] Sania Mashabi, "Di Sidang MK, Airlangga Klaim UU Cipta Kerja Libatkan Partisipasi Publik", https://nasional.kompas.com/read/2021/06/17/13355821/di-sidang-mk-airlangga-klaim-uu-cipta-kerja-libatkan-partisipasi-publik?page=all, diakses 29 Oktober 2021.

baru, apakah pemerintah dan masyarakat memiliki tafsir dan parameter yang berbeda atas partisipasi publik, sehingga menimbulkan perdebatan. Perbedaan tafsir dan parameter tersebut dapat berpusat pada cara melakukan partisipasi publik, pihak-pihak mana saja yang dapat berpartisipasi, periode dan intensitasnya.

Sementara berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang baru-baru ini diputus, menyatakan bahwa partisipasi publik dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja memang belum sejalan dengan prinsip partisipasi publik yang bermakna. Partisipasi publik yang bermakna setidaknya memenuhi 3 prasyarat yaitu (a) hak untuk didengarkan pendapatnya, (b) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan (c) hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.[4] Partisipasi publik tersebut terutamanya ditujukan pada kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki kepentingan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.[5] Walau demikian, hakim Mahkamah Konstitusi tidak satu suara terkait dengan partisipasi publik ini. Menurut 4 hakim yang mengajukan pendapat berbeda dalam putusan tersebut, partisipasi publik dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja telah dipenuhi oleh pemerintah.

Lalu, kenapa perbedaan penafsiran dan parameter tersebut dapat terjadi baik antara pemerintah dengan masyarakat maupun di antara hakim Mahkamah Konstitusi sendiri? Pertama-tama, perlu dipahami bahwa partisipasi publik adalah suatu proses. Oleh karena itu, ketika terdapat perbedaan penafsiran terhadap suatu proses, maka patut disinyalir bahwa cara-cara untuk menjalankan proses tersebut belum secara jelas diatur, sehingga menimbulkan penafsiran yang beragam dari berbagai pihak bagaimana cara menjalankannya. Memang perihal partisipasi publik ini telah diatur di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Tetapi, apakah pengaturannya telah cukup untuk mengakomodasi partisipasi publik yang menyeluruh akan dijawab dan bagaimana sebenarnya partisipasi publik ini seharusnya diatur

[4] Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 393.
[5] *Ibid*.

diimplementasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan dibahas dalam tulisan ini.

2. Pembahasan
   a. Pandangan Rawls dan Habermas terhadap Partisipasi Publik

Partisipasi publik bagi beberapa orang mungkin dianggap tidak terlalu penting, mengingat publik sebenarnya sudah memilih presiden atau pun dewan perwakilan rakyat yang dianggap sebagai representasi dari masyarakat itu sendiri. Akan tetapi, pada kenyataannya terdapat jurang antara kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh wakil rakyat dengan rasionalitas masyarakat. Oleh karena itu, John Rawls pun menganjurkan bagi masyarakat untuk layaknya bertindak seperti seorang legislator dan bertanya sekiranya kebijakan apa yang paling rasional untuk diundangkan.[6]

Dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice,* John Rawls sepakat dengan pendapat John Stuart Mill bahwa institusi pemerintah perlu untuk mengedepankan prinsip keadilan.[7] Di samping itu, politik pun juga harus dilakukan dengan mengedepankan rasionalitas.[8] Permasalahannya adalah proses politik tidak selalu menjamin rasionalitas dan keadilan, sehingga penolakan masyarakat terhadap proses politik yang tidak didasarkan oleh rasionalitas dan keadilan menjadi kunci.[9] Akan tetapi, proses penolakan ini dapat terjadi apabila terdapat forum publik yang bebas, terbuka, dan berkelanjutan.[10]

Forum publik tersebut harus menciptakan kondisi di mana masyarakat dapat menilai bagaimana suatu peraturan dan kebijakan dapat berpengaruh pada kesejahteraan mereka.[11] Selain itu, masyarakat seharusnya juga diberi kesempatan untuk memberikan alternatif proposal dalam diskusi tersebut.[12]

---

[6] John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Coumbia University Press, 2005), hlm. 445.

[7] John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), hlm. 225.

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

[10] *Ibid.*

[11] *Ibid.*

[12] *Ibid.*

Akan tetapi, forum publik akan kehilangan maknanya ketika forum publik telah disusupi oleh kepentingan-kepentingan privat yang pada akhirnya menggunakan kekuatannya untuk mengontrol narasi dari forum publik.[13] Oleh karena itu forum publik tetap harus memiliki mekanisme dan restriksi untuk memastikan agar proses yang berjalan tetap seadil dan sebebas mungkin.[14]

Habermas memperdalam teori Rawls dengan menekankan pada proses deliberasi (*deliberation*) dalam demokrasi.[15] Deliberasi adalah proses diskusi dan menimbang dengan berhati-hati.

Pada dasarnya partisipasi publik, sebagai bagian dari demokrasi, tidak mewajibkan adanya deliberasi. Sebagai contoh masyarakat juga dapat dikatakan telah berpartisipasi ketika menghadiri sosialisasi peraturan yang tidak membuka adanya sesi diskusi dengan peserta sosialisasi. Dengan demikian, makna partisipasi sebenarnya masih luas. Akan tetapi, ketika partisipasi digabungkan dengan proses deliberasi maka dimensi partisipasi akan menjadi lebih baik, karena proses deliberasi mendorong inklusivitas bagi mereka yang terdampak terhadap suatu peraturan atau pun keputusan.[16]

Menurut Habermas terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam partisipasi publik yang mengedepankan deliberasi. Pertama, dalam proses deliberasi, komunikasi menjadi aspek yang sangat penting. Komunikasi yang dibangun harus bersifat dua arah[17] yang ditunjang dengan prosedur dan kondisi yang memungkinkan masyarakat untuk melakukan komunikasi tersebut.[18] Kedua, kita tidak dapat lari dari kenyataan bahwa komunikasi yang dibangun akan selalu ideal di mana seluruh masyarakat berpartisipasi secara aktif dan independen. [19] Kita akan menemui situasi di mana publik bersikap acuh dengan proses partisipasi publik, salah satunya disebabkan oleh

---

[13] *Ibid*.

[14] *Ibid*.hlm. 228.

[15] Jurgen Habermas, *Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy* (New Baskerville: MIT Press, 1996), hlm. 296.

[16] Stephen Elstub, *Deliberative and Participatory Democracy* dalam Andre Bächtiger, et.al., ed., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2018), hlm. 6.

[17] *Ibid.,* hlm. 296.

[18] *Ibid.,* hlm. 298.

[19] *Ibid.,* hlm. 326.

kekurangan informasi yang dapat mendukung publik untuk melakukan diskusi dalam partisipasi publik.[20] Kembali, prosedur menjadi jawaban untuk mengurangi kompleksitas dalam melakukan partisipasi publik.[21] Lalu, pertanyaan selanjutnya yang tentu muncul adalah bagaimana menjamin adanya prosedur yang mampu mendukung adanya partisipasi publik yang aktif dari masyarakat?

Kuncinya adalah menginstitusionalkan prosedur tersebut dalam suatu aturan hukum. Aturan hukum tersebut diharapkan dapat membuat arena permainan yang dulunya timpang menjadi lebih setara. Habermas menyatakan bahwa aturan hukum diharapkan mampu mengompensasi keterbatasan informasi, minimnya motivasi, dan terbatasnya koordinasi antar masyarakat dalam proses partisipasi tersebut.[22] Secara praktikal hal tersebut dapat diejawantahkan melalui pengaturan yang mewajibkan keterbukaan informasi dalam proses pratisipasi publik.

Prosedur tersebut selayaknya mengakomodir dua faktor utama yaitu (a) inklusif terhadap semua yang terdampak atas kebijakan tersebut dan (b) hasil dari partisipasi publik tersebut bergantung pada deliberasi.[23] Masyarakat yang terdampak yang berpartisipasi harus memiliki posisi yang setara.[24] Melalui proses deliberasi ini diharapkan dapat dihasilkan solusi atas suatu masalah yang tepat dan dapat dijalankan, serta tak lupa dilandaskan pada rasionalitasrasional.[25] Pengambilan keputusan yang rasional dalam suatu partisipasi publik baru dapat tercapai apabila terdapat informasi dan proposal yang layak atas suatu solusi yang ditawarkan, serta didasarkan atas argumen yang mencakup pro dan kontra.[26]

Partisipasi publik tidak dapat menghindar dari dinamika preferensi pribadi yang akan memainkan peran dalam proses tersebut. Justru melalui proses deliberasi, masyarakat diharapkan dapat memeriksa preferensi awal mereka, sehingga mereka

---

[20] *Ibid.*

[21] *Ibid.*

[22] *Ibid.*

[23] Jürgen Habermas, *Interview with Jürgen Habermas* dalam *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy,* ed. Andre Bächtiger, *et.al.* (Oxford: Oxford University Press, 2018), hlm. 3.

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

[26] *Ibid.*

berada dalam posisi untuk dapat mengubahnya ketika mendapatkan alasan yang lebih baik.[27] Demokrasi tidak akan berjalan ketika preferensi pribadi selalu dikedepankan dalam setiap pengambilan keputusan.[28]

Berdasarkan pandangan Rawls dan Habermas dapat ditarik beberapa poin penting yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam melaksanakan partisipasi publik:

- Partisipasi publik bersifat inklusif terhadap seluruh masyarakat, terutama bagi mereka yang terdampak terhadap keputusan tersebut. Selain itu, masyarakat yang terlibat juga harus memiliki posisi yang setara antara satu dengan yang lainnya.
- Partisipasi publik perlu untuk diinstitusionalisasikan dalam bentuk aturan hukum untuk mengatur transparansi informasi, mekanisme, dan restriksi agar proses partisipasi publik berjalan dengan adil.
- Partisipasi publik yang disusupi oleh kepentingan-kepentingan pribadi akan membuat partisipasi publik tidak berjalan dengan maksimal.
- Proses partisipasi publik dilandaskan oleh komunikasi dua arah dan sampai pada pengambilan keputusan yang didasarkan oleh alasan-alasan yang rasional dengan mempertimbangkan segala solusi, serta pro dan kontranya.

b. Partisipasi Publik berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Hak masyarakat untuk berpartisipasi, secara umum telah diatur dalam Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa

> "*Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.*"[29]

---

[27] *Ibid.,* hlm. 4.

[28] *Ibid.,* hlm. 8.

[29] Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II,* LN. No. 14 Tahun 2006, Ps. 28F.

Secara lebih mendalam, partisipasi publik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 96 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa masyarakat yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.[30] Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pemberian masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.[31] Untuk mendukung proses pemberian masukan tersebut, maka setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.[32]

Sementara 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 Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya secara secara singkat mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan proses pemberian masukan tersebut dilakukan melalui konsultasi publik.[33] Selanjutnya, Perpres No. 87 Tahun 2014 mendelegasikan

---

[30] Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 96 ayat (1).

[31] *Ibid.*, Ps. 96 ayat (2).

[32] *Ibid.*, Ps. 96 ayat (4).

[33] Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* Perpres No. 87 Tahun 2014, LN No. 199 Tahun 2014, Ps. 188 ayat (1) dan ayat (2).

pengaturan lebih lanjut terkait partisipasi publik pada peraturan menteri.[34]

Menarik melihat perubahan nomenklatur pada UU No. 12 Tahun 2011 menuju Perpres No. 87 Tahun 2014. UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pemberian masukan diberikan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan, sementara Perpres No. 87 Tahun 2014 lebih menekankan kepada proses, bahwa pemberian masukan dapat dilaksanakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tentu di mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan. Di sisi lain, bentuk partisipasi tersebut dibatasi pada konsultasi publik saja dalam Perpres No. 87 Tahun 2014. Padahal bentuk partisipasi publik dapat beraneka ragam.

Tujuh tahun setelah pemerintah mengundangkan Perpres No. 87 Tahun 2014, barulah Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan peraturan pelaksana terkait partisipasi publik dari Perpres No. 87 Tahun 2014 dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Permenkumham No. 11 Tahun 2021, partisipasi masyarakat diwujudkan melalui forum konsultasi publik.[35] Forum konsultasi publik tersebut dilakukan melalui media elektronik yang disiapkan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan serta media nonelektronik.[36] Publik dapat berperan memberikan tanggapan dan/atau masukan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan.[37]

Terdapat perbedaan mekanisme dalam pemberian masukan dan/atau tanggapan dalam proses perencanaan dengan proses penyusunan dan pembahasan. Dalam pemberian tanggapan dan/atau masukan terhadap produk perencanaan, Menteri Hukum dan HAM perlu untuk menginformasikan kepada masyarakat mengenai hasil tanggapan dan/atau masukan yang

---

[34] *Ibid.,* Ps. 188 ayat (3).

[35] Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* Permenkumham No. 11 Tahun 2021, BN No. 104 Tahun 2021, Ps. 2 ayat (1).

[36] *Ibid.,* Ps. 3 ayat (1) dan ayat (2).

[37] *Ibid.,* Ps. 2 ayat (3).

dapat diakomodasi atau yang tidak dapat diakomodasi, disertai dengan alasan.[38] Berbeda dengan pada tahapan proses penyusunan dan pembahasan, tidak terdapat pengaturan bagi Menteri yang mewajibkan Menteri untuk menginformasikan kepada masyarakat mengenai hasil tanggapan dan/atau masukan yang dapat diakomodasi dan tidak dapat diakomodasi, serta alasannya.

Masyarakat tidak hanya dapat memberikan tanggapan dan/atau masukan melalui pemerintah, akan tetapi masyarakat juga dapat memberikan tanggapan dan/atau masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tanggapan dan/atau masukan tersebut dapat disampaikan secara lisan maupun tertulis dalam tahap (a) penyusunan dan penetapan Prolegnas; (b) penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang; dan (c) pembahasan rancangan undang-undangan mengenai APBN.[39]

c. Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Habermas dan Rawls menekankan pada pentingnya institusionalisasi forum partisipasi publik untuk menjamin keadilan dalam forum partisipasi publik. Memang forum partisipasi publik telah terinstitusional melalui UUD NRI 1945, UU No. 12 Tahun 2011, Perpres No. 87 Tahun 2014, Permenkumham No. 11 Tahun 2021, dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020. Bahkan Mahkamah Konstitusi sebenarnya telah meletakkan fondasi yang cukup baik untuk menjamin terjadinya partisipasi publik yang bermakna melalui Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah institusionalisasi yang dilakukan telah mencukupi untuk menjamin partisipasi publik yang bermakna dan berkeadilan.

Langkah pertama dalam memastikan partisipasi publik yang adil dan bermakna adalah keterbukaan informasi. Informasi adalah nafas penghidupan dalam penyusunan peraturan

[38] *Ibid.,* Ps. 9 ayat (1).

[39] Indonesia, *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib,* Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020, BN No. 667 Tahun 2020, Ps. 243.

perundang-undangan.[40] Untuk sampai pada akhirnya suatu regulasi memiliki kemampuan untuk mengubah perilaku dibutuhkan adanya informasi yang mendalam, sebagai contoh informasi terkait identifikasi perilaku masyarakat itu sendiri sampai dengan dampaknya terhadap masyarakat.

Keterbukaan informasi tersebut juga bermanfaat bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan memberikan masukan dan/atau tanggapan dalam partisipasi publik.[41] Berdasarkan penelitian Wagner terhadap proses partisipasi publik dalam penyusunan peraturan oleh *United States Environmental Protection Agency* (US EPA) menunjukan bahwa 81% tanggapan diberikan oleh industri.[42] Sementara kelompok yang mewakili kepentingan umum memasukan tanggapan dan/atau masukan kurang dari 50%.[43] Data lain menunjukan dari 1.500 masukan dan/atau tanggapan yang diterima oleh US EPA, korporasi mendominasi masukan dan/atau tanggapan sebesar 60%, sementara perseorangan hanya berkontribusi sebesar 6%.[44] Data ini menunjukan bahwa kelompok yang mewakili kepentingan umum bahkan masyarakat berada dalam kondisi yang tidak menguntungkan, walaupun ruang partisipasi publik telah dibuka. Tentu kondisi ini tidak sejalan dengan prinsip partisipasi publik yang disampaikan oleh Rawls dan Habermas bahwa partisipasi publik harus adil dan seinklusif mungkin, sehingga dalam kondisi ini hukum perlu untuk bekerja untuk membuat situasi forum partisipasi publik menjadi adil.

Kondisi adanya ketimpangan partisipasi tersebut disebabkan oleh keadaan asimetris informasi antara masyarakat

---

[40] Cary Coglianese, Richard Zeckhauser, and Edward Parson, "Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking", Minnesota Law Review, Vol. 89, No. 2 (2004): 277-341, hlm. 277.

[41] Cary Coglianese, Heather Kilmartin, dan Evan Mendelson, "Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process", Faculty Scholarship at Penn Law, Vol. 77, No. 4 (Juni 2009): 924-972, hlm. 935.

[42] Sidney Shapiro dan Richard Murphy, "Public Participation without a Public: The Challenge for Administrative Policymaking", Missouri Law Review, Vol. 78, Issue 2 (Spring 2013): 489-510, hlm. 501.

[43] *Ibid.*

[44] Jennifer Nash dan Daniel E. Walters, "Public Engagement and Transparency in Regulation: A Field Guide to Regulatory Excellence", Research Paper Prepared for the Penn Program on Regulation's Best-in-Class Regulator Initiative (Juni 2015), hlm. 21.

dengan industri. Industri tentu akan memiliki lebih banyak informasi, karena memiliki sumber daya mulai dari manusia hingga anggaran yang lebih besar, dibandingkan dengan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu untuk memberikan insentif bagi masyarakat untuk berpartisipasi dengan cara membuka seluruh informasi yang mendukung penyusunan peraturan pada masyarakat melalui media-media yang mudah diakses oleh masyarakat. Jangan sampai informasi tersebut barulah dibuka ketika ada permintaan dari masyarakat, misal melalui mekanisme permohonan informasi publik. Hal tersebut akan menurunkan minat masyarakat untuk berpartisipasi, karena masyarakat akan kembali dihadapkan oleh birokrasi yang berlarut-larut dan memakan waktu.

Tantangan terbesar dalam membuka informasi ini adalah peraturan-peraturan terkait penyusunan peraturan perundang-undangan tidak secara jelas mencantumkan informasi apa saja yang perlu dibuka dalam partisipasi publik. Permenkumham No. 11 Tahun 2021 hanya mengatur bahwa dalam penyebarluasan rancangan undang-undang dilengkapi dengan keterangan ringkas mengenai latar belakang penyusunan, tujuan, dan permasalahan yang ingin diselesaikan.[45] Sesungguhnya dengan mengkotak-kotakan informasi yang diberikan kepada masyarakat ini pemerintah justru melanggengkan kondisi asimetris informasi tersebut serta mengasumsikan bahwa masyarakat hanya perlu tahu terkait latar belakang penyusunan, tujuan, dan permasalahan yang ingin diselesaikan. Sementara ketika kita kembali pada argumentasi Habermas yang menyatakan bahwa deliberasi harus didasarkan atas alasan yang rasional, maka setidak-tidaknya masyarakat juga harus mengetahui basis penelitian, data, dan informasi apa saja yang digunakan oleh pemerintah hingga sampai pada latar belakang penyusunan, tujuan, dan permasalahan yang hendak diselesaikan. Sayangnya, data dan informasi tersebut tidak diwajibkan untuk dibuka ke masyarakat dalam peraturan yang mengatur terkait penyusunan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, pemerintah dapat memprioritaskan informasi yang perlu untuk dibagikan kepada masyarakat dalam partisipasi

[45] Indonesia, Permenkumham No. 11 Tahun 2021, Ps. 12 ayat (3) dan Pasal 16.

publik berdasarkan jenis-jenis informasi yang menarik minat masyarakat, yaitu:

- Informasi memiliki nilai instrumental
  Yang dimaksud dengan informasi yang memiliki nilai instrumental adalah informasi tersebut dapat digunakan untuk melakukan tindakan yang dapat meningkatkan nilai ekstrinsik atau menghindarkan dari kehilangan atau dampak negatif.[46]

- Informasi memiliki nilai hedonis
  Informasi yang dapat memberikan efek positif atau negatif.[47] Sejalan dengan prinsip hedonis, maka seseorang pada umumnya akan lebih senang ketika menerima informasi yang memberikan efek positif dan justru menghindar ketika menerima informasi yang memberikan efek negatif.[48] Oleh karena itu, masyarakat akan mencari suatu informasi ketika informasi tersebut akan memberikan efek positif dibandingkan dengan tetap abai. Kebalikannya, seseorang akan menghindari informasi ketika ia tahu bahwa informasi tersebut akan memberikan efek buruk baginya.[49]

- Informasi memiliki nilai kognisi
  Seseorang menginginkan suatu informasi ketika informasi tersebut mengaktivasi dan berkaitan erat dengan konsep-konsep lain yang berada di dalam diri mereka sebagai pribadi.[50] Misal, penulis sebagai sosok yang mengamati pembentukan peraturan perundang-undangan tentu akan tertarik untuk membaca dan memberikan komentar ketika terdapat rancangan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dimanfaatkan oleh pemerintah dengan mengaitkan antara informasi yang hendak didiseminasikan dengan ketertarikan masyarakat.

Selain itu, tipologi informasi ini juga dapat digunakan oleh pemerintah untuk menarik minat masyarakat dalam berpartisipasi, ketika ternyata terdapat peraturan perundang-undangan yang berhubungan minat mereka, memberikan efek

---

[46] Tali Sharot dan Cass R. Sunstein, "How People Decide What They Want to Know", hlm. 4.

[47] *Ibid.,* hlm. 5.

[48] *Ibid.*

[49] *Ibid.*

[50] *Ibid.,* hlm. 6.

positif atau negatif, serta meningkatkan eksternalitas atau pun memberikan dampak negatif.

Ketiga tipologi informasi ini bukan menjadi alasan untuk membatasi informasi yang disampaikan kepada masyarakat cukup mencakup ketiga hal tersebut. Seluruh informasi dan data yang mendasari serta mendukung pemerintah dalam menyusun rancangan undang-undangan tetap harus dibuka kepada masyarakat.

Sebagai perbandingan pemerintah Amerika Serikat tidak hanya memberikan rancangan peraturan saja, akan tetapi dilengkapi juga dengan *cost benefit analysis* dan *regulatory impact assessment.*[51] US EPA berdasarkan *Clean Air Act* wajib untuk mempublikasikan beberapa informasi seperti (a) seluruh masukan dan/atau tanggapan tertulis dan informasi yang terdokumentasikan; (b) transkrip dari rapat dengar pendapat publik; (c) seluruh dokumen yang tersedia yang penting dalam penyusunan peraturan; dan (d) rancangan peraturan perundang-undangan sebelum dikonsultasikan pada publik, rancangan peraturan yang dikirimkan pada *Office of Management and Budget* (OMB), rancangan final, hingga pertukaran pendapat yang terjadi antara EPA dengan OMB, dan cabang pemerintahan lain yang memeriksa rancangan peraturan tersebut.[52] Seluruh dokumen yang dipublikasikan telah dilakukan *peer-review* untuk meningkat integritas saintifik dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.[53]

Ketika masyarakat telah mengetahui diskusi yang terjadi baik antar pemeritah maupun antar masyarakat, serta mengetahui informasi, dokumen, dan data yang penting dalam penyusunan peraturan, maka pemberian masukan dan/atau tanggapan masyarakat pun juga akan lebih berkualitas dan bermakna.[54] Dokumen-dokumen yang perlu dipublikasikan sebelum menjalankan partisipasi publik di Amerika Serikat ini dapat menjadi contoh bagi pemerintah dalam memastikan tersedianya data dan informasi yang lengkap sebelum membuka akses

---

[51] Shapiro dan Murphy, "Public Participation", hlm. 11.

[52] Cary Coglianese, Heather Kilmartin, dan Evan Mendelson, "Transparency", hlm. 938.

[53] *Ibid.,* hlm. 956

[54] *Ibid.*, hlm. 938.

partisipasi publik atas suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Informasi yang sedemikian banyaknya tentu akan lebih efektif ketika disampaikan secara daring. Akan tetapi, pemerintah perlu memahami bahwa proses pemberian masukan secara daring disertai dengan informasi yang sedemikian banyaknya justru akan menempatkan masyarakat ekonomi rendah, masyarakat berpendidikan rendah, dan orang lanjut usia dalam posisi yang tidak menguntungkan. Oleh karena itu, pilihan-pilihan forum partisipasi publik melalui diskusi, lokakarya, dan pertemuan yang lebih bersahabat bagi masyarakat ekonomi rendah, masyarakat berpendidikan rendah, dan orang lanjut usia tidak dapat sepenuhnya ditinggalkan. Selain itu, forum-forum yang dilaksanakan secara *offline* ini akan membuka peluang bagi pemerintah untuk memeriksa ulang, apakah masukan-masukan yang telah diberikan secara daring benar-benar merepresentasikan masukan dari masyarakat lainnya untuk menghindari juga pemerintah terjebak pada informasi massal secara daring yang telah dirancang oleh pihak-pihak tertentu yang berkepentingan. Permenkumham No. 11 Tahun 2021 justru membuka opsi bagi pemerintah untuk melakukan partisipasi publik secara elektronik atau nonelektronik.[55] Dengan rumusan norma tersebut, maka ketika pemerintah telah melaksanakan partisipasi publik secara elektronik, maka pemerintah dapat dikatakan telah menunaikan tugasnya untuk melakukan partisipasi publik. Padahal partisipasi publik yang dilakukan secara elektronik tidak dapat berdiri sendiri agar proses partisipasi publik tersebut berjalan dengan adil dan inklusif.

Langkah selanjutnya yang tak kalah penting adalah mempublikasikan informasi tersebut dengan memperhatikan waktu penyampaian informasi.[56] Memang Permenkumham No. 11 Tahun 2021 mengatur bahwa dalam proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan masyarakat dapat memberikan masukan dan/atau tanggapan dalam jangka waktu 30 hari sejak disebarluaskannya rancangan tersebut.[57] Sementara dalam proses pembahasan, masyarakat dapat memberikan

[55] Indonesia, Permenkumham No. 11 Tahun 2021, Ps. 13 ayat (2).

[56] Cary Coglianese, Heather Kilmartin, dan Evan Mendelson, "Transparency", hlm. 933.

[57] Indonesia, Permenkumham No. 11 Tahun 2021, Ps. 14 ayat (2).

masukan dan/atau tanggapan terhadap perkembangan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan.[58] Akan tetapi, lebih dari itu, pemerintah perlu untuk memastikan bahwa informasi dan data pendukung juga dipublikasikan bersamaan dengan rancangan peraturan perundang-undangan. Apabila informasi pendukung baru dipublikasikan jauh setelah rancangan peraturan perundang-undangan dipublikasikan, tentu akan mengurangi kemampuan masyarakat untuk memberikan masukan dan/atau tanggapan yang bermakna dalam forum partisipasi publik. *Kedua,* terutama dalam proses pembahasan, pemerintah harus menghindari untuk mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan mendekati waktu pengesahan dan pengundangan. Tentu ini akan menghilangkan kesempatan masyarakat untuk memberikan masukan dan/atau tanggapan yang bermakna dalam forum partisipasi publik.

Langkah kedua yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam melaksanakan partisipasi publik adalah bagaimana menjalankan partisipasi publik ini agar terjadi komunikasi yang sifatnya dua arah baik antar partisipan atau pun antara partisipan dengan pemerintah. Menurut Habermas, komunikasi dua arah inilah yang pada akhirnya akan membawa setiap pihak untuk melihat kembali pandangan yang mereka miliki dan mampu untuk mengubah pandangannya dalam proses deliberasi (lihat penjelasan pada Bagian 2). Singkatnya, ketika terjadi komunikasi dua arah maka baik partisipan maupun pemerintah akan mampu untuk mengubah pendapatnya berdasarkan alasan-alasan yang rasional dalam forum partisipasi publik ini.

Sayangnya, Permenkumham No. 11 Tahun 2021 belum mengatur bagaimana antar partisipan dapat saling memberikan masukan dan/atau tanggapan atas masukan dan/atau tanggapan yang diberikan oleh partisipan lainnya. Selain itu, Permenkumham No. 11 Tahun 2021 juga hanya mengatur pemberian *feedback* oleh pemerintah atas masukan dan/atau tanggapan yang diberikan atas perencanaan namun sistem yang sama tidak dilakukan dalam tahapan penyusunan dan pembahasan.[59] Setidaknya sistem ini perlu untuk diatur secara jelas dalam Permenkumham No. 11 Tahun 2011 agar terjadi proses

[58] *Ibid.,* Ps. 19.
[59] *Ibid.,* Ps. 9 ayat (1).

deliberasi dalam forum partisipasi publik, karena kembali lagi ketika mengatur terkait prosedur, maka prosedur tersebut harus diatur sejelas mungkin agar tidak menimbulkan multitafsir.

Setelah pemerintah telah menjamin terjadinya proses deliberasi dalam forum partisipasi publik, maka *langkah ketiga* adalah mengatur intensitas dilaksanakannya forum partisipasi publik. Forum partisipasi publik perlu dilakukan dalam beberapa tahapan dalam masing-masing proses ketika (a) isu yang dibahas terlalu kompleks dan teknis; (b) masukan dan/atau tanggapan yang disampaikan memunculkan isu baru atau isu yang belum diantisipasi sebelumnya; dan (c) terdapat data yang bertentangan dari masukan dan/atau tanggapan yang disampaikan.[60] Dengan membagi forum partisipasi publik ke dalam beberapa tahapan akan menyediakan waktu bagi pemerintah maupun partisipan untuk mengevaluasi data dan informasi yang telah disampaikan dan meningkatkan kualitas data dan informasi yang sebelumnya telah disampaikan dalam tahapan partisipasi publik selanjutnya.[61] Proses partisipasi publik yang sifatnya bertahap tidak hanya berlaku untuk partisipasi publik yang dilakukan secara elektronik namun juga nonelektronik. Tentu partisipasi publik dengan pendekatan ini akan memperpanjang waktu pembentukan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan, tetapi manfaat yang didapat dari proses partisipasi publik ini pun juga tidak kecil, karena akan meningkatkan kualitas partisipasi publik.

Langkah keempat yang tidak kalah penting, namun benar-benar terlupakan dari Permenkumham No. 11 Tahun 2021 adalah menyusun rencana partisipasi publik. Rencana partisipasi publik dapat memuat metode forum konsultasi publik yang hendak dipilih, jangka waktu, dan partisipan yang dilibatkan. Rencana ini menjadi penting, karena setelah forum konsultasi publik selesai dilaksanakan, rencana tersebut dapat menjadi bahan untuk melakukan evaluasi, salah satunya melihat bagaimana masukan yang muncul dalam partisipasi publik berkorelasi dengan pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan atau pun pada akhirnya tingkat ketaatan masyarakat atas peraturan tersebut.[62] Hal ini akan mendorong pemerintah untuk terus

---

[60] Cary Coglianese, Heather Kilmartin, dan Evan Mendelson, "Transparency", hlm. 947.

[61] *Ibid*.

[62] *Ibid*., hlm. 961.

bereksperimen terhadap cara-cara partisipasi publik yang paling efektif.

Rawls telah mengingatkan bahwa sangat mungkin forum publik dibajak oleh kepentingan privat. Oleh karena itu, sebagai *langkah kelima,* pemerintah perlu untuk memastikan agar partisipan dari forum partisipasi publik tidak didominasi oleh satu kelompok tertentu, sebagai contoh yang terjadi dalam forum konsultasi publik yang dilaksanakan oleh US EPA. Pemerintah dapat mengambil sampel acak untuk melihat apakah partisipan yang terlibat dalam forum partisipasi publik ini telah mewakili karakteristik kepentingan dari kelompok umur, jenis kelamin, pendapatan, dan pendidikan.[63]

Banyak tantangan yang ditemui dalam proses partisipasi publik ini terutama ketika pemerintah memilih untuk melakukannya melalui sistem elektronik. Pemerintah dapat memetik pelajaran berharga dari proses *notice-and-comment* yang dilaksanakan di Amerika Serikat. Instansi pemerintahan di Amerika Serikat mengalami kesulitan memperoleh komentar yang berkualitas melalui proses *notice-and-comment* secara elektronik, karena mereka dihujani oleh tanggapan yang sifatnya massal, diberikan tidak didasarkan oleh fakta, dan digenerasi oleh komputer karena diarahkan oleh pihak yang berkepentingan (*mass, computer-generated, fraudulent comment*).[64] Belajar dari kendala dalam tersebut maka pemerintah perlu memastikan agar sistem pemberian tanggapan dan masukan yang dibangun memiliki kehandalan untuk mencegah masukan dan tanggapan yang diberikan oleh komputer secara otomatis. Selain itu, pemerintah juga dapat memberikan contoh dan menjelaskan kepada masyarakat sebelum proses pemberian tanggapan dan masukan, tanggapan dan masukan seperti apa yang diharapkan pemerintah diperoleh dari masyarakat.[65] Terakhir, partisipasi publik konvensional yang dilakukan secara nonelektronik tetap harus dilakukan untuk memeriksa ulang tanggapan dan masukan yang diperoleh secara elektronik.

---

[63] Nash dan Walters, "Public Engagement", hlm. 22.

[64] Steve Balla, *et.al.,* Mass, Computer-Generated, and Fraudulent Comments (1 Juni 2021) (laporan kepada the Admin. Conf. of the U.S.), hlm. 2.

[65] *Ibid.,* hlm. 52.

3. Penutup

Partisipasi publik merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Rawls dan Habermas menekankan bahwa pelaksanaan partisipasi publik perlu memperhatikan kesetaraan, mengedepankan inklusvitas, menginstitusionalisasi forum partisipasi publik, dan melandaskannya pada deliberasi yang mengedepankan rasionalitas. Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pun sebenarnya telah diatur dalam berbagai tingkatan peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dari konstitusi hingga peraturan menteri. Akan tetapi, konstitusi dan peraturan perundang-undangan belum cukup mengatur keterbukaan informasi, restriksi, dan metode. Oleh karena itu, dalam menjalankan partisipasi publik yang adil dan bermakna pemerintah perlu untuk melakukan lima langkah yaitu (a) menjamin keterbukaan informasi, terutama informasi yang akan mendukung masyarakat dalam berpartisipasi; (b) menjalankan partisipasi publik yang bersifat dua arah; (c) mengatur intensitas dilaksanakannya partisipasi publik; (d) menyusun rencana pelaksanaan partisipasi publik dan mengevaluasinya; dan (e) memastikan agar partisipan dari forum partisipasi publik seimbang dan tidak didominasi oleh satu kelompok tertentu. Langkah-langkah ini pada akhirnya menuju pada satu titik yaitu partisipasi publik yang adil dan bermakna serta menjadikan masyarakat sebagai pusatnya.

4. Daftar Pustaka

Buku

Bächtiger, Andre, et.al., ed. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Habermas, Jürgen. *Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy*. New Baskerville: MIT Press, 1996.

Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Coumbia University Press, 2005.

_____. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Jurnal

Coglianese, Cary, Richard Zeckhauser, dan Edward Parson. "Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking". Minnesota Law Review, Vol. 89, No. 2 (2004): 277-341.

Coglianese, Cry, Heather Kilmartin, dan Evan Mendelson. "Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process". Faculty Scholarship at Penn Law, Vol. 77, No. 4 (Juni 2009): 924-972.

Shapiro, Sidney dan Richard Murphy. "Public Participation without a Public: The Challenge for Administrative Policymaking". Missouri Law Review, Vol. 78, Issue 2 (Spring 2013): 489-510.

Laporan dan makalah penelitian

Balla, Steve *et.al.* Mass, Computer-Generated, and Fraudulent Comments. 1 Juni 2021. Laporan kepada the Admin. Conf. of the U.S.

Nash, Jennifer dan Daniel E. Walters. "Public Engagement and Transparency in Regulation: A Field Guide to Regulatory Excellence". Research Paper Prepared for the Penn Program on Regulation's Best-in-Class Regulator Initiative. Juni 2015.

Sharot, Tali dan Cass R. Sunstein. "How People Decide What They Want to Know".

Peraturan perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II*. LN No. 14 Tahun 2006.

_____. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.

_____. *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* Perpres No. 87 Tahun 2014. LN No. 199 Tahun 2014.

_____. *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib.* Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020. BN No. 667 Tahun 2020.

_____. *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan*

Peraturan Perundang-undangan. Permenkumham No. 11 Tahun 2021. BN No. 104 Tahun 2021.

Putusan

Mahkamah Konstitusi. Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

Artikel berita

Mashabi, Sania. "Di Sidang MK, Airlangga Klaim UU Cipta Kerja Libatkan Partisipasi Publik". https://nasional.kompas.com/read/2021/06/17/13355821/di-sidang-mk-airlangga-klaim-uu-cipta-kerja-libatkan-partisipasi-publik?page=all. Diakses 29 Oktober 2021.

Ramadhan, Ardito. "UU Cipta Kerja Disahkan, Partisipasi Publik Dinilai Nyaris Nol". https://nasional.kompas.com/read/2020/10/06/15240871/uu-cipta-kerja-disahkan-partisipasi-publik-dinilai-nyaris-nol?page=all. Diakses 29 Oktober 2021.

DEKONSTRUKSI PARTISIPASI PENYANDANG DISABILITAS DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Fajri Nursyamsi, S.H., M.H. (fajri.nursyamsi@gmail.com**)**
Muhammad Nur Ramadhan, S.H.
(mnr.mnuramadhan@gmail.com**)**

A. Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) inkonstitusional bersyarat, menguatkan pemaknaan terhadap ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam bagian pertimbangan hukum poin [3.17.8] Putusan itu menyebutkan bahwa

> "…partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya 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*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (concern) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas."

Pertimbangan itu menekankan bahwa partisipasi publik tidaklah hanya dapat dilihat secara fomal atau berbasis kepada suatu kegiatan tertentu, tetapi harus berbasis kepada hasil. Pendapat hukum itu juga yang seharusnya menjadi pegangan bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan dalam menginterpretasikan makna dari partisipasi publik.

Namun begitu, apa yang dinyatakan oleh MK dalam putusannya belum menyentuh kepada permasalahan yang lebih mendasar, yaitu tantangan yang kerap dialami oleh masyarakat rentan, khususnya penyandang disabilitas. Dalam berpartisipasi, termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, penyandang disabilitas memerlukan dukungan agar hambatan yang dihadapinya dapat teratasi. Dukungan itu seharusnya disediakan oleh Negara, dalam hal ini para pemegang kewenangan pembentuk peraturan perundangan-undangan.

Dalam perspektif disabilitas, tiga prasyarat yang dikemukakan oleh MK untuk perwujudan partisipasi yang bermakna; yaitu hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapatkan penjelasan; menuntut adanya prasyarat lainnya, yaitu penyediaan aksesibilitas dan akomodasi yang layak dalam mendapatkan data serta informasi terhadap proses legislasi yang sedang berjalan. Sebagai contoh, seseorang yang mengalami hambatan pendengaran (disabilitas tuli) sebelum dapat ikut berpartisipasi perlu memperoleh informasi secara lengkap dalam bentuk visual, baik tertulis atau menggunakan isyarat. Selain itu, bagi seseorang dengan hambatan penglihatan (disabilitas netra), informasi yang dibutuhkan sebelum dapat berpartisipasi adalah dalam bentuk audio atau taktual. Namun yang terjadi selama ini adalah penyebaran informasi terkait dengan proses legislasi yang tidak aksesibel bagi para penyandang disabilitas, sehingga ruang untuk didengar, dipertimbangkan pendapatnya, dan mendapatkan respon atas aspirasinya masih sangat jauh.

Praktik tersebut juga terjadi dalam proses pembentukan UU 11/2020. Kelompok penyandang disabilitas tidak dilibatkan secara formil untuk menyampaikan aspirasi secara langsung, bahkan dalam penyebaran informasi terkait proses pembentukan UU 11/2020 juga tidak dilakukan secara aksesibel. Praktik itu terjadi karena para pembentuk UU masih menggunakan perspektif lama dalam memandang isu disabilitas. Padahal dalam perspektif baru, yang berbasis pada Hak Asasi Manusia (HAM), isu disabilitas mengalami reposisi, yaitu menjadi isu multisektor termasuk terkait dengan sektor pekerjaan yang diatur dalam UU 11/2020. Selain itu, secara yuridis, kebutuhan penyediaan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dalam proses legislasi juga tidak tercantum dalam peraturan terkait, yaitu pada Bab XI

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011), Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 12/2011 (Perpres 87/2014), Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Peraturan DPR 2/2020), maupun Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Permekumham 11/2021). Ketiadaan ketentuan itu berdampak kepada tidak aksesibelnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan tidak tersedianya juga mengenai aksesibilitas dalam anggaran pembahasan suatu peraturan perundang-undangan.

Selain ketentuan dalam rezim pembentukan peraturan perundang-undangan, pelibatan penyandang disabilitas dalam pembentukan berbagai kebijakan juga merupakan amanat yang telah diatur dalam regulasi lain. Antara lain Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Perpres 59/2017) dan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2019 tentang Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas (PP 70/2019). Dalam Perpres 59/2017, partisipasi penyandang disabilitas pada pengambilan keputusan dapat dimaknai dari Tujuan Global XVI dengan Sasaran Global 6, yaitu menjamin pengambilan keputusan yang responsif, inklusif, partisipatif, dan representatif di setiap tingkatan.[1] Sementara dalam PP 70/2019, hal itu ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) bahwa penyandang disabilitas dapat berpartisipasi dalam perencanaan, penyelenggaraan, dan evaluasi terhadap penghormatan, pelindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.[2] Dua peraturan perundang-undangan itu menguatkan bahwa hak penyandang disabilitas untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah tidak diragukan lagi,

[1] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

[2] Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 70 tahun 2019 tentang Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas, Pasal 20 ayat (1).

tetapi belum menjawab perihal bagaimana hal itu harus dilakukan dan dijamin pelaksanaannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, perlu untuk dibahas lebih dalam mengenai urgensi penyediaan aksesibilitas untuk menciptakan ruang partisipasi penyandang disabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembahasan akan berbasis kepada perubahan cara pandang terhadap disabilitas dan dampaknya kepada proses pembentukan perundang-undangan, serta upaya-upaya yang harus dilakukan dalam memperlebar jaminan ketersediaan ruang parisipasi penyandang disabilitas dalam peraturan perundang-undangan. Pembahasan akan berujung kepada usulan perubahan yang perlu dilakukan pada ketentuan UU 12/2011 sebagai UU payung dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Reposisi Perspektif Disabilitas

Pemikiran terhadap disabilitas terus berkembang, yang berpengaruh kepada adanya pergeseran perspektif, dan berdampak terhadap perubahan posisi disabilitas itu sendiri dalam berbagai hal.[3] Reposisi disabilitas yang dimaksud mencakup perkembangan sikap di masyarakat dan sistem dalam suatu negara, yang berbasis pada peraturan perundangan-undangan atau bentuk kebijakan lainnya. Pergeseran perspektif disabilitas paling signifikan terjadi dalam konteks perubahan dari perspektif *medical model* (model medis) menjadi *social model* (model sosial). Perspektif *social model* kemudian mendasari lahirnya cara pandang yang berkembang berikutnya, yang banyak digunakan saat ini, termasuk dalam Konvensi Hak Penyandang Disabilitas (CRPD), yaitu perspektif *human rights model* (model HAM).

Dalam perspektif *medical model*, disabilitas dipandang sebagai suatu gangguan yang harus ditangani, disembuhkan, diperbaiki, atau setidaknya direhabilitasi.[4] Sedangkan perspektif

---

[3] Perkembangan pemikiran mengenai disabilitas diwarnai berbagai perspektif, yaitu *medical model*, *social model*, *the economic model, the minority group model the universalist model, the Nordic relational model, the capabilities model*. Lihat, Theresia Degener, "Disability in a Human Rights Context", (Jerman: Departemen of Social Work, Education, and Diaconia Protestant University of Applied Sciences, 2016), hlm. 2

[4] Theresia Degener, *op.cit.*

social model memandang disabilitas sebagai hasil dari konstruksi sosial.[5] Dari penjelasan itu dapat diketahui bahwa cara pandang yang pertama melihat disabilitas dari ketidakmampuan kondisi fisik atau mental seseorang, sedangkan cara pandang yang kedua melihat disabilitas sebagai dampak dari ketidakmampuan lingkungan sekitar untuk menciptakan aksesibilitas bagi seseorang. Dari dua perspektif itu, pemilihan solusi atas suatu kondisi dapat sangat berbeda. Dalam perspektif *medical model*, solusi yang diambil adalah memperbaiki fisik atau mental seseorang sehingga dapat menyesuaikan dengan lingkungan masyarakat. Sedangkan untuk perspektif *social model* sebaliknya, yaitu memperbaiki lingkungan masyarakat, baik infrastruktur maupun pola interaksi, agar dapat menyesuaikan dan menghadirkan aksesibilitas untuk memenuhi kebutuhan setiap orang.

Pada akhir tahun 90-an, berakar dari perspektif *social model*, lahir perkembangan perspektif terhadap disabilitas lainnya, yaitu perspektif HAM. Cara pandang itu kemudian digunakan dalam Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas (Convention on the Rights for Persons with Disabilities – CRPD) dalam merumuskan prinsip-prinsipnya. Perspektif HAM terhadap disabilitas fokus kepada martabat manusia, tidak hanya melihat kepada hambatan yang dialami seseorang.[6] Keterkaitan disabilitas dalam aspek HAM, yang terkait dengan berbagai aspek kehidupan manusia, berdampak kepada meluasnya ruang lingkup disabilitas. Sebelumnya dalam perspektif *medical model*, disabilitas hanya dilihat dari aspek rehabilitasi dan pelindungan sosial, yang pemenuhannya dilakukan secara sukarela atau bersifat bantuan. Sedangkan dalam perspektif *social model*, urusan yang terkait dengan disabilitas lebih berkembang, yaitu masuk dalam sektor infrastruktur dan sosial kemasyarakatan. Dalam perspektif hak asasi manusia (HAM), urusan yang terkait dengan disabilitas semakin meluas dan menyasar kepada hak-hak dasar yang melingkupi pendidikan, pekerjaan, kesehatan, komunikasi dan informasi, kesejahteraan dan pelindungan sosial, serta pelindungan dari kebencanaan.

---

[5] Theresia Degener, *op.cit.,* hlm. 3

[6] *Ibid.,* hlm. 4

Indonesia adalah salah satu negara yang sudah menandatangani CRPD sejak 2006. Setelah penandatanganan itu, Presiden dan DPR melakukan ratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011. Upaya lanjutan yang dilakukan Presiden dan DPR adalah menerapkan prinsip-prinsip dalam CRPD dalam birokrasi dan pemerintahan di Indonesia, yang kemudian diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU 8/2016). Keberadaan UU 8/2016 menjadi dasar penghormatan, pelindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas dalam kerangka HAM di Indonesia.

Secara tidak langsung, keberadaan UU 8/2016 juga merupakan bentuk pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang mengamanatkan negara untuk menjamin HAM bagi warga negara, yaitu pada Bab XA.[7] Penambahan jaminan HAM itu menjadi bukti bahwa bangsa Indonesia dengan serius ingin mendorong penghormatan, pelindungan, dan pemenuham HAM oleh negara bagi warga negaranya. Upaya tersebut juga sebagai satu langkah nyata dalam membentuk Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.[8] Ruang lingkup "warga negara" dalam UUD NRI 1945 hanya dibatasi oleh ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu

> "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara."

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa ruang lingkup "warga negara" tidak mengeksklusikan para penyandang disabilitas. Penegasan itu penting, karena HAM bagi penyandang disabilitas masih kerap diabaikan, bahkan dilanggar.[9] Pelanggaran terjadi karena penyandang disabilitas tidak dianggap sebagai bagian dari warga negara, bahkan juga tidak dianggap manusia.[10]

---

[7] Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945.

[8] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstiusi, 2008).

[9] Theresia Degener, *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*, disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong, 13-17 Desember 1999, (California: Berkeley Journal International, 2000), hlm. 187.

[10] Kesadaran akan perkembangan HAM dengan memandang seorang manusia sesuai dengan hak sasinya juga terjadi di dunia internasional pada

C. Partisipasi yang Bermakna bagi Penyandang Disabilitas

Seringkali penyandang disabilitas tidak dikonsultasikan dalam pengambilan keputusan tentang hal-hal yang berkaitan dengan atau mempengaruhi kehidupannya, bahkan keputusan kerap diambil dengan mengatasnamakan penyandang disabilitas.[11] Keputusan-keputusan itu termasuk yang terkait dengan kebijakan, khususnya peraturan perundang-undangan. Penyandang disabilitas masih menghadapi berbagai hambatan seperti sikap, fisik, hukum, ekonomi, sosial dan komunikasi yang signifikan untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik.[12] Hambatan-hambatan itu yan kemudian harus dihilangkan, sehingga mampu menjamin partisipasi yang bermakna bagi para penyandang disabilitas.

Dengan menggunakan perspektif HAM dalam melihat disabilitas, maka penyandang disabilitas harus diposisikan sebagai seorang manusia dan warga negara yang harus dilindungi hak-haknya, termasuk untuk ikut serta dalam pemerintahan. Salah satu bentuk perwujudannya adalah menjamin haknya dalam berpartisipasi pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Upaya perwujudan itu merupakan bagian dari kewajiban negara, yang dilaksanakan oleh Pemerintah, sebagai pengemban kewajiban (*duty bearer*) HAM.

Dalam Artikel Nomor 4 paragraf 3 CRPD menyebutkan salah satu kewajiban dari negara pihak adalah

> "*In the development and implementation of legislation and policies to implement the present Convention, and in other decision-making processes concerning issues relating to persons with disabilities, States Parties shall closely consult with and actively involve persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations*."

---

sepuluh tahun terakhir atau pasca perang dingin dimulai. Lihat, Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik di Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2008), hlm. 1.

[11] Committee on The Rights of Persons with Disabilities, "General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention" (United Nations, 2018), hlm. 1

[12] *Ibid*.

("Dalam pengembangan dan pelaksanaan legislasi dan kebijakan untuk mengimplementasikan Konvensi ini, dan dalam proses pengambilan keputusan lainnya mengenai isu-isu yang berkaitan dengan penyandang disabilitas, Negara-negara pihak harus berkonsultasi secara erat dan aktif dengan melibatkan penyandang disabilitas, termasuk anak-anak penyandang disabilitas, melalui organisasi perwakilan mereka.")

Ketentuan dalam CRPD ini harus diwujudkan dengan menghilangkan berbagai hambatan yang kerap menghalangi penyandang disabilitas dalam berpartisipasi, baik dalam hal perspektif pihak terkait, infrastruktur, atau cara dalam komunikasi serta mendapatkan informasi.

Dari sudut pandang teori, partisipasi penyandang disabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum dapat dikatakan berjalan. Sherry R. Arnstein dalam artikelnya yang berjudul *A Ladder of Citizen Participation* menyebutkan bahwa partisipasi ada delapan tingkatan, dari tingkat paling rendah ke paling tinggi adalah sebagai berikut: *manipulation,*[13] *therapy,*[14] *informing,*[15] *consultation,*[16] *placation,*[17]

---

[13] Dalam tahap "*manipulation*" rakyat ditempatkan dalam posisi sebagai alat stemple untuk melegalisasi bahwa tahapan partisipasi sudah berjalan. Dalam tahap ini partisipasi publik direkayasa, alih-alih menciptakan partisipasi warga negara yang sejati, yang terjadi adalah adanya distorsi partisipasi menjadi sarana hubungan masyarakat oleh pemegang kekuasaan. Lihat, Sherry R. Arnstein, "A Ladder Of Citizen Participation", Journal of the American Planning Association, 35: 4, (London: Routledge, 1969) hlm. 216-224.

[14] Tahapan "*therapy*" dijadikan kedok untuk melibatkan partisipasi rakyat, diibaratkan dalam tahap ini mendudukan rakyat untuk "disembuhkan" dari suatu penyakit namun proses partisipasi tidak fokus pada sumber penyakitnya. Lihat, *Ibid*.

[15] Dalam tahapan "*informing*", rakyat diberikan informasi tentang hak, tanggung jawab, dan opsi, namun hal tersebut berlangsung satu arah tanpa adanya saluran untuk melakukan diskusi dan negosiasi antara rakyat dan penguasa. Lihat, *Ibid.*

[16] Tahapan "*consultation*" sudah mengarah pada proses partisipasi rakyat yang baik, dengan mengundang rakyat untuk berpendapat. Namun, apabila tahapan ini dilakukan secara tunggal ini masih merupakan partisipasi yang palsu karena tidak ada jaminan ide dan pendapat rakyat akan diperhitungkan. Lihat, *Ibid.*

[17] Pada tahapan "*placation*", rakyat mendapatkan derajat untuk memengaruhi sebuah keputusan yang hendak diambil. Namun tetap dalam

partnership,[18] *delegated power,*[19] dan *citizen control*[20]. Dari delapan tingkatan itu dibagi menjadi tiga derajat partisipasi, yaitu *manipulation* dan *therapy* dalam derajat non partisipasi; *informing, consultation,* dan *placation* dalam derajat tokenisme yang memungkinkan kelompok rentan untuk memiliki suara; dan *partnership, delegated power,* dan *citizen control* sebagai derajat kekuatan rakyat.

Dari tingkatan itu, partisipasi penyandang disabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih berada pada derajat pertama dan sedang berjuang untuk masuk dalam derajat kedua, yaitu peralihan dari *theraphy* ke *informing*. Dalam tingkat *theraphy*, rakyat, termasuk penyandang disabilitas, masih ditempatkan sebagai obyek. Hal itu berdampak kepada posisi rakyat yang kerap menjadi sasaran perbaikan dan sanksi, karena kebijakan tidak diarahkan untuk mengubah kondisi lingkungan. Sedangkan untuk tingkatan *informing* masih belum sepenuhnya dapat dipenuhi, karena informasi yang disediakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam konteks hak secara umum atau terkait pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, masih terkendala dengan proses yang tidak aksesibel.

D. Derajat "Non Partisipasi" dalam Pembentukan UU 11/2020

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah mengabulkan permohonan uji formil terhadap UU 11/2020 dan menyatakan bahwa UU itu inkonstitusional, terlepas ada jangka waktu untuk perbaikan dan selama itu UU 11/2020 masih tetap berlaku. Poin penting yang disampaikan MK dalam putusannya

---

tahap ini masih dimungkinkan bahwa pendapat dan masukan rakyat "seakan-akan" diperhitungkan. Lihat, *Ibid*.

[18] Tahapan "*participation*" menempatkan kedudukan seimbang antara pengambil keputusan dengan rakyat. Kekuasaan didistribusikan kembali melalui negosiasi antara rakyat dengan pemegang kekuasaan. Lihat, *Ibid*.

[19] Pada tahapan "*delegated power*" rakyat berperan penting sebagai pemegang kekuasan untuk menjamin akuntabilitas program kepada rakyat. Sehingga rakyat dapat melakukan proses negosiasi dengan pemegang kekuasaan untuk menentukan program yang berpihak kepada rakyat. Lihat, *Ibid*.

[20] Tahapan "*citizen control*" merupakan derajat tertinggi dalam sebuah proses partisipasi. Rakyat diberikan kekuasaan penuh untuk melakukan kontrol terhadap sebuah program atau pengambilan suatu keputusan. Lihat, *Ibid*.

adalah perihal parisipasi publik yang tidak dilaksanakan dengan baik dalam proses pembentukannya.

Hal tersebut juga yang dialami oleh kelompok penyandang disabilitas dalam pembahasan UU 11/2020. Bahkan selain tidak dilibatkan secara langsung oleh DPR dan Pemerintah, kelompok penyandang disabilitas, khususnya disabilitas tuli dan netra, tidak mendapatkan informasi yang jelas perihal proses pembahasan UU 11/2020. Hal itu berdampak kepada tidak dapatnya penyandang disabilitas tuli dan netra untuk ikut berpendapat dan menyampaikan kepentingannya.

Jika ditinjau melalui Naskah Akademik ataupun serangkaian diskusi dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja, isu disabilitas tidak dibahas secara mendalam. Hal itu yang menyebabkan organisasi penyandang disabilitas ikut menolak keberlakuan UU Cipta Kerja.[21] Pembentuk UU abai dengan dampak besar yang berpengaruh terhadap penyandang disabilitas dengan diundangkannya UU Cipta Kerja.[22] Permasalahan dalam UU Cipta Kerja terkait isu disabilitas tidak hanya dilihat dari aspek substansi, tetapi juga dalam proses pembentukannya. Dari aspek substansi, UU Cipta Kerja masih menggunakan istilah "cacat" yang seharusnya sudah diganti berdasarkan Pasal 148 UU 8/2016. Hal itu fatal dan bukti kuat bahwa pembentuk UU tidak sama sekali paham urusan disabilitas dalam UU Cipta Kerja.[23]

Selain itu, UU Cipta Kerja juga menghapus jaminan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dalam bangunan

---

[21] Lihat Sania Mashabi, "Tolak UU Cipta Kerja, Jaringan Penyandang Disabilitas Desak Jokowi Terbitkan Perppu", diakses melalui *Kompas.com* https://nasional.kompas.com/read/2020/10/12/11355581/tolak-uu-cipta-kerja-jaringan-penyandang-disabilitas-desak-jokowi-terbitkan?page=all diakses pada 12 Desember 2021.

[22] Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, "Kertas Advokasi Kebijakan Atas: UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Dalam Kerangka Pelindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas", Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2020, hlm. 5-6.

[23] Penggunaan istilah "cacat" dalam UU 11/2020 tercantum dalam perubahan atas Pasal 46 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; perubahan atas Pasal 29 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit; perubahan atas Pasal 153 dan penambahan Pasal 154a Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Kete-nagakerjaan; dan penjelasan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

gedung yang sebelumnya diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Adapun pasal yang dimakud berbunyi,

> *"Kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan Gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi tersedianya fasilitas dan ak-sesibilitas yang mudah, aman, dan nyaman termasuk bagi penyandang cacat dan lanjut usia."*

Ketentuan itu selama ini menjadi jaminan pemenuhan aksesibilitas di bangunan gedung, bahkan sebelum CRPD pertama kali ditandatangani oleh negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 2006 dan UU Penyandang Disabilitas disahkan pada 2016. Pasal tersebut dapat dimaknai sebagai politik hukum negara Indonesia dalam pemenuhan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, serta dasar membentuk peraturan pelaksana yang mengatur rinci standar aksesibilitas, yaitu Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2017 tentang Kemudahan Bangunan Gedung. Permasalahan substansial lain adalah pelindungan hak atas pekerjaan bagi penyandang disabilitas yang dilemahkan dan ketiadaan dukungan bagi penyandang disabilitas untuk menjalankan Usaha Mikro Kecil Menengah. Beberapa hal tersbeut menjadi fakta yang tidak terbantahkan bahwa UU Cipta Kerja berdampak buruk bagi penguatan pelindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

Dalam konteks proses pembentukannya, UU Cipta Kerja sejak awal tidak melibatkan kelompok atau organisasi penyandang disabilitas. Padahal, substansi RUU Cipta Kerja sangat relevan dan akan berdampak terhadap penyandang disabilitas. Tidak partisipatifnya proses penyusunan RUU Cipta Kerja berawal dari proses yang tidak transparan, yang ditandai dengan sulitnya publik mengakses dokumen-dokumen terkait pembahasan RUU Cipta Kerja.[24]

Dalam Pasal 124 ayat (1) UU 8/2016 yang menugaskan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyediakan informasi dalam bentuk yang dapat dijangkau dan dipahami

[24] Lihat Cheta Nilawati P., "Ketua PBNU Imam Aziz: UU Cipta Kerja Mencacatkan Penyandang Disabilitas", diakses melalui https://difabel.tempo.co/read/1400814/ketua-pbnu-imam-aziz-uu-cipta-kerja-mencacatkan-penyandang-disabilitas/full&view=ok pada 24 Desember 2021.

sesuai dengan keragaman disabilitas.[25] Pasal tersebut merujuk pada kemudahan berupa penyediaan informasi atau dokumen yang dapat diakses semua orang, termasuk penyandang disabilitas dengan berbagai ragam disabilitas. Namun faktanya, sebagian besar dokumen elektronik naskah RUU yang tersebar tidak dapat diakses oleh penyandang disabilitas dengan hambatan penglihatan karena bentuk dokumennya berformat *portable document format* (pdf) berbasis hasil foto atau scan. Format tersebut tidak dapat teridentifikasi oleh aplikasi baca yang mengubah dokumen cetak menjadi suara. Selain itu, kanal TV Parlemen yang menyiarkan sebagian rapat pembahasan RUU Cipta Kerja tidak dilengkapi dengan Juru Bahasa isyarat atau fasilitas *closed caption* sebagai informasi bagi penyandang disabilitas dengan hambatan pendengaran.

Kondisi tersebut membuktikan bahwa tingkat partisipasi penyandang disabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya pembentukan UU 11/2020, masih dalam tahap *informing*. Hal itupun masih perlu diupayakan agar proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih dapat memenuhi kebutuhan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. Tingkatan yang masih dalam derajat "non partisipasi" berdampak kepada produk peraturan perundang-undangan yang tidak berhasil melindungi hak-hak penyandang disabilitas, dan tidak mampunya Indonesia mereposisi disabilitas sesuai dengan perspektif HAM.

E. Penguatan Pasal Partisipasi dalam Perubahan UU 12/2011

Tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan partisipasi yang bermakna bagi penyandang disabilitas tidak lepas dari aturan main dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia yang masih lemah. Ketentuan dalam Bab XI UU 12/2011 hanya terdiri dari 1 pasal dan 4 ayat, yang ketentuannya terdiri dari jaminan bagi masyarakat untuk memberikan masukan lisan dan/atau tertulis, bentuk-bentuk wadah partisipasi dilakukan; lingkup dari masyarakat; dan hak bagi masyarakat untuk mendapatkan rancangan peraturan perundang-undangan dengan mudah. Ketentuan dalam Pasal 96 ayat (1) dan (4) bersifat

[25] Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Pasal 124 ayat (1).

semu karena hanya menjamin hak, tetapi tidak tegas mengatur siapa yang berwajib melaksanakan hal tersebut. Sedangkan ayat (2) justru membatasi lingkup partisipasi hanya berbasis kepada aspek formal, bukan substansial. Dari Pasal 96 tercermin bahwa pembentuk UU 12/2011 menganggap setiap kelompok masyarakat setara, tidak ada hambatan tambahan yang terjadi kepada masyarakat tertentu. Dalam hal ini hambatan yang dialami oleh penyandang disabilitas tidak terekam, sehingga UU 12/2011 tidak mampu untuk memberikan pelindungan secara maksimal.

Ketentuan lebih lanjut dari UU 12/2011, Perpres 87/2014 juga tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang menjadi kelemahan dalam ketentuan di UU 12/2011, bahkan cenderung mereduksi makna dari partisipasi masyarakat menjadi konsultasi publik. Dalam Perpres itu hanya mengatur perihal partisipasi masyarakat dalam Pasal 188, yang pada ayat (3) mendelegasikan peraturan lebih lanjut mengenai konsultasi publik dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham).

Permenkumham yang dimaksud adalah Permenkumham 11/2021. Dalam Pasal 2 ayat (1) Permenkumham ini memberikan penugasan pelaksanaan konsultasi publik kepada Kementerian atau lembaga pemerintah, baik sebagai pemrakarsa atau tidak bergantung kepada tahapan yang sedang dijalankan. Sedangkan untuk penyebarluasan rancangan peraturan perundang-undangan ditugaskan kepada instansi pemrakarsa. Dengan keberadaan ketentuan-ketentuan itu dapat memperjelas siapa yang memiliki kewajiban untuk memenuhi hak masyarakat yang sudah diatur dalam UU 12/2011, sehingga dapat menjadi standar untuk dilakukan ke depan.

Namun begitu, perihal jaminan akses bagi penyandang disabilitas belum jelas tercantum dalam Permenkumham 11/2021, padahal seharusnya sudah diatur secara detail dalam tingkat Permenkumham ini. Aksesibilitas bagi penyandang disabilitas hanya sedikit disinggung, tetapi tidak dengan tegas, yaitu dalam Pasal 5 ayat (2) huruf c dan Pasal 6 ayat (3) dengan mencantumkan frasa "…sesuai dengan kondisi dan kebutuhannya". Ketentuan yang tidak secara detail mengatur perihal kebutuhan aksesibilitas yang dimaksud akan berdampak kepada tidak terpenuhinya kebutuhan penyandang disabilitas dalam berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu,

kebutuhan aksesibilitas pun berpotensi tidak dianggarkan oleh Kementerian/Lembaga terkait.

Kekosongan hukum pada ketentuan UU 12/2011 dalam menjamin terciptanya pra syarat bagi perwujudan partisipasi yang bermakna perlu disempurnakan dalam konteks perubahan UU 12/2011 ke depan. Penambahan Pasal mengenai siapa yang bertugas memastikan terselenggaranya partisipasi publik, bukan hanya sekadar konsultas publik, dan penyebarluasan infromasi perihal pembentukan peraturan perundang-undangan perlu tercantum dalam UU, bukan di Permenkumham. Selain itu, perlu ada Pasal tersendiri yang menyebutkan bahwa pelaksana partisipasi publik bertugas untuk menyediakan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, baik dalam forum-forum maupun dokumen-dokumen yang disebarluaskan. Pencantuman hal itu dalam UU adalah untuk memastikan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas masuk dalam skema utama, dan dapat berdampak kepada perencanaan dan penganggaran. Ketentuan dalam perubahan UU 12/2011 kemudian dapat ditambahkan dengan pengaturan delegasi kepada Perpres terkait dengan bentuk-bentuk aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dalam perwujudan partisipasi yang bermakna pada pembentukan peraturan perundang-undangan.

F. Penutup

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memberikan poin penting yang harus menjadi dasar perubahan skema proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam partisipasi publik. Namun begitu, perlu disadar bahwa apa yang menjadi pertimbangan dari MK dalam Putusannya belum sepenuhnya menyentuh kebutuhan dari seluruh kelompok masyarakat, khususnya kelompok penyandang disabilitas. Untuk dipenuhi haknya untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) seseorang dengan disabilitas memerlukan pra syarat lainnya, yaitu terpenuhi hak atas aksesibilitas. Pemenuhan hak itu krusial dan straegis mengingat disabilitas sudah harus dipandang dalam perspektif HAM sehingga memiliki keterkaitan dengan berbagai sektor dalam pemerintahan. Selain itu, berdasarkan teori tangga

partisipasi, bercermin dari proses pembentukan UU 11/2020, partisipasi penyandang disabilitas masih dalam tahap *theraphy* menuju *informing*.

Permasalahan itu harus segera diselesaikan dengan memperkuat jaminan bagi terciptanya partisipasi yang bermakna bagi penyandang disabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Solusi terdekatnya adalah dengan memanfaatkan perubahan UU 12/2011 atau bahkan pembentukan baru UU tersebut. Ketentuan-ketentuan yang perlu dimasukan adalah perihal, pertama, siapa yang bertugas memastikan terselenggaranya partisipasi publik, dan penyebarluasan infromasi perihal pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, perlu ada Pasal tersendiri yang menyebutkan bahwa pelaksana partisipasi publik bertugas untuk menyediakan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, baik dalam forum-forum maupun dokumen-dokumen yang disebarluaskan. Ketiga, pengaturan delegasi kepada Perpres terkait dengan bentuk-bentuk aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dalam perwujudan partisipasi yang bermakna pada pembentukan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik di Indonesia,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI. 2008.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder Of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association*. Volume 35 Nomor 4, London: Routledge. 1969.

Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstiusi. 2008.

Committee on The Rights of Persons with Disabilities. "General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention" United Nations. 2018.

Degener, Theresia. *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*. California: Berkeley Journal International, 2000.

Degener, Theresia. *Disability in a Human Rights Context*, (Jerman: Departemen of Social Work, Education, and Diaconia Protestant University of Applied Sciences. 2016.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang*. Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020. LN Nomor 668 Tahun 2020.

Mahkamah Konstitusi Republik Indoneisa. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Mashabi, Sania. "Tolak UU Cipta Kerja, Jaringan Penyandang Disabilitas Desak Jokowi Terbitkan Perppu". *Kompas.com* https://nasional.kompas.com/read/2020/10/12/11355581/tolak-uu-cipta-kerja-jaringan-penyandang-disabilitas-desak-jokowi-terbitkan?page=all diakses pada 12 Desember 2021.

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Permenkumham Nomor 11 Tahun 2021.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan. "Kertas Advokasi Kebijakan Atas: UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Dalam Kerangka Pelindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang

Disabilitas". Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia. 2020.

Nursyamsi, Fajri. dkk., *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas.* Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2015.

P, Cheta Nilawati. "Ketua PBNU Imam Aziz: UU Cipta Kerja Mencacatkan Penyandang Disabilitas". https://difabel.tempo.co/read/1400814/ketua-pbnu-imam-aziz-uu-cipta-kerja-mencacatkan-penyandang-disabilitas/full&view=ok pada 24 Desember 2021.

Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan*. Perpres Nomor 59 Tahun 2017. LN Nomor 136 Tahun 2017.

Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Perpres Nomor 87 Tahun 2014. LN Nomor 199 Tahun 2014.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas*. PP Nomor 70 Tahun 2019. LN Nomor 184 Tahun 2019. TLN Nomor 6399.

Republik Indonesia. Perubahan Keempat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* LN Nomor 14 Tahun 2006.

Republik Indonesia. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU Nomor 12 Tahun 2011. LN Tahun 2011 Nomor 82. TLN 5234.

Republik Indonesia. Undang-Undang tentang Pengesahan Convention on the Rights of Person with Disabilities (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas). UU Nomor 19 Tahun 2011. LN Nomor 107 Tahun 2011. TLN Nomor 5251.

Republik Indonesia. Undang-Undang tentang Penyandang Cacat. UU Nomor 4 Tahun 1997. LN Nomor 9 Tahun 1997. TLN Nomor 3670.

Republik Indonesia. Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas. UU Nomor 8 Tahun 2016. LN Nomor 69 Tahun 2016. TLN Nomor 5871.

United Nations. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. CRPD. 2007

IUS CONSTITUENDUM LEGISLASI: POLITIK HUKUM DESAIN PEMBENTUKAN *EXS ANTE REVIEW* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh:
Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.
Dosen Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
Septiani, S.H.
Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

A. Pendahuluan

Fungsi pembentukan Peraturan Perundang-undangan (legislasi) memiliki kaitan yang erat dan menjadi bagian penting dalam sistem ketatanegaraan. Secara konstitusional fungsi legislasi[1] merupakan kewenangan yang dimiliki oleh legislatif sebagaimana ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.[2]

[1] Dalam masa sidang kedua BPUPK, fungsi legislasi baru dibicarakan ketika membahas draf pasal-pasal rancangan undang-undang dasar yang diusulkan oleh panitia kecil. Dalam draf rancangan undang-undang dasar pertama,16 terdapat tiga pasal yang eksplisit menyebut fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang, yaitu Pasal 3 dalam kelompok "Kekuasaan Pemerintahan Negara" yang menyatakan, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat." Kemudian, Pasal 21 dalam kelompok "Badan Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat" yang menyatakan: "Tiap-tiap undang-undang harus disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Jika sesuatu rencana undang-undang tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka rencana tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu. Lihat Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan 6 (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1951), 260.

[2] Lihat Pasal 20 ayat (1) "DPR memegang kekuaaan membentuk undang-undang. Arti kata memegang kekuasaan menurut A. Hamid S. Attamimi haruslah diartikan 'memegan kewenangan". Sedangkan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memknai kata memengang kekuasaan sebagai kewajiban. Begitu juga dengan Pasal 5 ayat (1) mengandung arti semacam kewajiban. Lihat

Pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi DPR merupakan bagian dari pembangunan hukum, khususnya pembangunan materi hukum secara keseluruhan pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pengesahan pengundang, dan penyebarluasan.

Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan secara yuridis juga diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 *jo* UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan idealnya harus mematuhi hukum positif[3] yang berlaku, serta tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum,[4] sehingga segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan—termasuk didalamnya pembentukan peraturan perundang-undangan—harus dilaksanakan dengan mematuhi seluruh hukum yang berlaku.[5]

---

dalam I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegraaan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi (Bandung:Universitas Padjadjaran, 2000), 237. Lihat juga dalam Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undangpasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: KonPress, 2012), 3-4.

[3] Hukum positif merupakan asas dan kaidah hukum tertulis yang berlaku dan memiliki sifat mengikat seluruh masyarakat di suatu wilayah dan ditegakkan pelaksanaannya melalui pemerintah dan aparat penegak hukum. I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia* (Bandung: PT.Alumni, 2008), 56.

[4] Bagir Manan menguraikan negara hukum yaitu suatu negara yang menjadikan hukum sebagai pedoman dalam menjalankan kekuasaan dan dasar penyelenggaraan pemerintahan, seluruh masyarakat harus tunduk pada hukum yang berlaku. Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof.DR.H. Bagir Manan, S.H., M.CL.* (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2011), 591-592.

Frederich Julius Stahl menyatakan bahwa terdapat empat elemen penting dalam suatu negara hukum yang meliputi perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan yang dapat menjamin hak asasi manusia, pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan suatu perselisihan. Lihat juga Muhammad Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 01 (2018), 51.

[5] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam praktik pembentukan dan penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa asas yang harus dipatuhi dengan berpedoman pada asas-asas[6] antara lain; asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Setiap asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada dasarnya memiliki makna dan tujuan yang baik. Penerapan seluruh asas-asas dalam proses legislasi bertujuan untuk untuk menghindari adanya 'penyelewengan kekuasaan'.[7] Penerapan asas-asas

---

[6] Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234, Tahun 2011" *Asas kejelasan tujuan* bermakna bahwasannya para legislator dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar dan tujuan yang jelas yang akan diwujudkan. *Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat* berarti bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan hanya boleh dilaksanakan oleh pejabat yang memiliki kewenangan legislasi, apabila peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya dilaksanakan oleh lembaga yang tidak berwenang maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. *Asas Kesesuaian* yaitu adanya kesesuaian antara materi muatan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu yang penting untuk diperhatikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. *Asas dapat dilaksanakan* bermakna bahwa perhitungan terhadap efektivitas suatu peraturan perundang-undangan apabila diterapkan di dalam kehidupan bermasyarakat baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis merupakan hal krusial yang harus dipertimbangkan secara matang selama proses pembentukan peraturan perundang-undangan. *Asas Kedayagunaan* arti bahwasannya pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan berdasarkan kebutuhan masyarakat, dimana apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk maka akan menghasilkan produk hukum yang bermanfaat dan dapat digunakan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Asas kejelasan rumusan* menunjukkan bahwa pemenuhan persyaratan teknis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, mulai dari sistematika, pemilihan kata atau istilah, serta penggunaan bahasa hukum yang jelas dan mudah untuk dipahami merupakan sesuatu yang penting dan harus dilaksanakan agar produk hukum yang dihasilkan tidak menyebabkan munculnya berbagai macam penafsiran dalam pelaksanaannya. *Asas keterbukaan* adalah bahwa pada seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus bersifat transparan dan terbuka agar masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam memberikan kritik dan masukan.

[7] Penyelewengan kekuasaan yang dimaksudkan adalah tindakan yang bertentangan dengan hukum dikarenakan adanya kepentingan tertentu yang berpotensi merugikan negara dan masyarakat serta menyebabkan tindakan

tersebut sangat urgen, hal ini bertujuan agar produk undang-undang yang dihasilkan tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, serta mencegah adanya tindakan yang merugikan negara.

Namun demikian, realitasnya masih terdapat beberapa "penyimpangan" terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga menyebabkan produk hukum yang dihasilkan memiliki banyak kekurangan[8] yang harus terus diperbaiki. Beberapa contoh kasus yang di nilai tidak taat prosedur diantaranya; revisi UU tentang KPK,[9] UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara,[10] revisi ketiga UU tentang Mahkamah Konstitusi,[11] dan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja[12]berdasarkan putusan MK cacat secara formil.

---

sewenang-wenang, dalam hal ini pada pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga produk hukum yang dihasilkan berpotensi cacat formil dan hanya mewakili kepentingan politik tertentu. Raden Imam Al Hafis; Moris Adidi Yogia, "*Abuse of Power: Tinjauan Terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan Oleh Pejabat Publik di Indonesia*," *PUBLIKa*, Vol. 3, No. 1 (2017), 81-82.

[8] Kekurangan yang dimaksudkan yakni mengenai permasalahan terkait kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana permasalahan ini sudah banyak disoroti baik dari pihak nasional maupun pihak internasional. Masalah pokok terkait produk hukum di Indonesia yakni tidak adanya pendekatan yang dilakukan secara menyeluruh sebagai upaya pembenahan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Banyaknya regulasi yang bersifat kompleks dan membutuhkan penyederhanaan juga menjadi masalah yang sering ditemui pada produk unang-undang yang dihasilkan. Guna menanggapi berbagai permasalahan tersebut, pemerintah telah merencanakan program untuk merevitalisasi hukum, yakni dimula dari penataan regulasi, pembenahan kelembagaan, serta pembangunan budaya hukum. Diani Sadiawati, dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya* (Jakarta: Perpustakaan Nasional RI, 2019), 6-7.

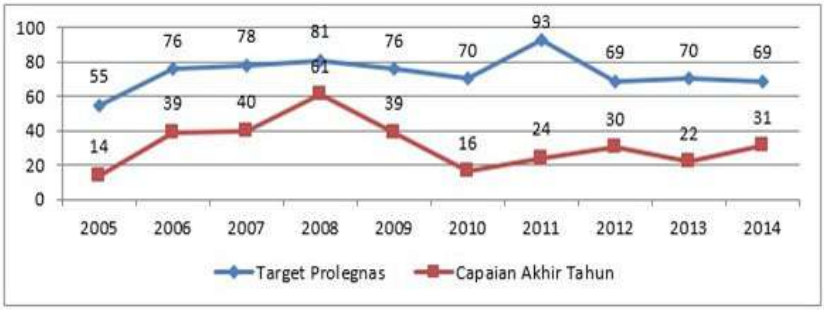
[9] Madaskolay Viktoris Dahoklory, "*Menyoal urgensi dan Prosedur Pembentukan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi,*" Perspektif, Vol. 25, No. 2 (2020), 125-126.

[10] Egi Primayogha, *Kuasa Oligarki Atas Minerba Indonesia? Analisis Pasca Pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba "Revisi UU Minerba: Dalam Cengkeraman Oligarki dan State Capture*", ed. Ahmad Khoirul Umam (Jakarta: Universitas Paramadina, 2021), 158-191.

[11] Madaskolay Viktoris Dahoklory, "Menilik Arah Politik Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi," *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 50, No. 2 (2021), 225-227.

[12] Sigit Riyanto, dkk., *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)*, ed. Sri Wiyanti Eddyono (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), 15-19.

Upaya penting yang dilakukan sebagai jalan keluar adalah perlunya dekonstruksi serta evaluasi secara komprehensif dan integral guna mewujudkan legislasi yang ideal dan berkualitas. Keberadaan Prolegnas di satu sisi berfungsi sebagai rambu-rambu dan *timeline* dalam pembentukan undang-undang yang harus dipatuhi dan dilaksanakan. Hal ini agar produk hukum yang dihasilkan benar-benar merupakan representasi dari kepentingan rakyat dan memiliki agenda pembentukan yang jelas. Akan tetapi, fenomena menunjukkan sejumlah produk legislasi yang dihasilkan pada periode tertentu sangat berbanding terbalik dengan apa yang sudah ditetapkan dalam Prolegnas.[13] Jumlah undang-undang yang berhasil diselesaikan sangat kecil dibandingkan dalam Prolegnas, sehingga apa yang sudah ditetapkan dan disepakati di Prolegnas tidak berjalan optimal. Berikut data infografis capaian legislasi oleh DPR pada periode 2005-2014;[14]



Berdasarkan grafik di atas dapat di lihat bahwasannya target Prolegnas setiap tahunnya memiliki angka yang cukup tinggi, namun demikian pada realisasinya jauh dari target yang sudah ditetapkan. Hal serupa juga terjadi pada Prolegnas yang disusun oleh DPR Periode 2015-2019, dari total 189 RUU yang ditetapkan dan 31 RUU Prolegnas Kumulatif, hanya 26 Undang-undang yang disahkan hingga April 2019. Jumlah tersebut sudah termasuk penetapan Peraturan Pengganti Perundang-Undangan

[13] Indonesia Corruption Watch, "Evaluasi DPR 2014-2019 "Periode Minim Prestasi, Penuh Kontroversi"," *Indonesia Corruption Watch*, https://antikorupsi.org/sites/default/files/siaran_pers_icw_-_evaluasi_dpr_2014-2019_0.pdf, diakses pada 8 November 2021

[14] Fajri Nursyamsi, "Menggagas Prolegnas Berkualitas," *PSHK: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/, diakses pada 8 November 2021.

(Perppu) menjadi UU.[15] Sehingga apabila dirata-rata, setiap tahun DPR hanya mampu menyelesaikan 5 pembahasan RUU atau UU. Infografis capaian jumlah Prolegnas Prioritas;

Capaian Prolegnas periode 2015-2019 sebagaimana terlihat berdasarkan data di atas terdapat selisih yang sangat besar antara target dan realisasi Prolegnas yang ditetapkan. Hal demikian menunjukkan bahwa diperlukan adanya evaluasi lebih lanjut terhadap tahap perencanaan undang-undang, khususnya dalam hal penetapan Prolegnas.

Tidak hanya itu, besarnya jumlah perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) yang dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi[16] merupakan potret realitas yang tidak bisa dinafikan. Tingginya jumlah undang-undang yang diujikan di MK menimbulkan pertanyaan terkait seberapa baik kualitas legislasi di Indonesia? Hal tersebut menunjukkan sebagian besar permasalahan baru terdeteksi setelah undang-undang disahkan dan diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat. Adanya indikasi kerugian konstitusional maupun kerugian finansial negara. Untuk meminimalisasi jumlah perkara pengujian undang-undang di MK, diperlukan adanya perbaikan sistemik mulai dari

[15] *Ibid,* 3-4.

[16] Berdasarkan data di laman Mahkamah Konstitusi jumlah perkara yang diajukan setiap tahun, pada tahun 2017 dan 2018 tercatat terdapat lebih dari 100 perkara baru terkait pengujian undang-undang, kemudian pada tahun 2019 mengalami penurunan di angka 85 perkara, dan kembali naik pada tahun 2020 yakni 109 perkara, dan hingga November 2021 tercatat terdapat 59 perkara baru terkait pengujian undang-undang. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "*Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang,*" Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

peningkatan kedisiplinan bagi para pembentuk undang-undang.[17] Dengan demikian urgensi evaluasi dan dekonstruksi dalam upaya mewujudkan peraturan perundang-undangan yang ideal berbasis nilai-nilai luhur Pancasila, kearifan-keadaban lokal, dan partisipasi publik merupakan keniscayaan. Tulisan ini mencoba menakar dan mendekonstruksi fungsi legislasi yang ideal ke depan (*ius constituendum*) agar produk hukum yang berkualitas dapat terwujud dalam bingkai demokratis konstitusional berkeadaban.

B. Pembahasan

1. Potret Legislasi di Indonesia; Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya

Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum termuat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.[18] Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan mengacu terhadap ketentuan UU tersebut. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan legislasi yang berkualitas dan ideal serta memiliki kemanfaatan besar bagi masyarakat yang dapat diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Beberapa praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, masih menuai polemik. Beberapa contohnya dapat

---

[17] Soerjono Soekanto menyatakan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Perundangundangan supaya pembentuk Peraturan Perundangundangan tidak sewenang-wenang Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu. Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cet.10 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 13.

[18] "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398, Tahun 2019"

dilihat pada revisi Undang-Undang tentang KPK, revisi Undang-Undang Minerba, revisi Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang tentang Cipta Kerja. Dalam revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terdapat beberapa permasalahan pokok terkait prosedur pembentukannya. Permasalahan pertama, dalam Prolegnas periode 2014-2019 perubahan Undang-Undang KPK tidak termasuk dalam daftar Prolegnas sebagai salah satu agenda prioritas.[19] Hal demikian tentu bertentangan dengan ketentuan pada Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mewajibkan adanya persyaratan seluruh RUU yang akan dibentuk merupakan RUU yang termuat dalam Prolegnas.

Keputusan DPR tentang Prolegnas Prioritas 2019 juga tidak terdapat RUU perubahan Undang-Undang KPK di dalamnya, bahkan adanya evaluasi yang dilakukan sebanyak 4 kali terhadap Prolegnas Prioritas 2019 yakni pada tanggal 28 Mei 2019, 4 Juli 2019, 25 Juli 2019, dan 1 Agustus 2019 RUU perubahan Undang-Undang KPK tidak termasuk dalam daftar Prolegnas Prioritas 2019.[20] Namun demikian, pada rapat paripurna DPR tanggal 5 September 2019 dilaksanakan pengesahan revisi Undang-Undang KPK menjadi RUU inisiatif DPR yang dihadiri 70 anggota DPR. Rapat Paripurna berlanjut pada tanggal 9 September, revisi Undang-Undang KPK masuk dalam Prolegnas Prioritas 2019. Pada tanggal 17 September 2019 revisi Undang-Undang KPK disahkan menjadi Undang-Undang dengan status sebagai RUU usulan DPR. Fakta tersebut jelas telah melanggar ketentuan prosedur dalam proses pembentukan undang-undang yang tidak terdaftar pada Prolegnas dan memasukkan RUU terkait pada Prolegnas Prioritas secara tiba-tiba.

Permasalahan lain yaitu status naskah akademik yang tidak dapat dipastikan kebaruannya. Tidak adanya kajian akademik terkait pembentukan Dewan Pengawas, perubahan status pegawai KPK dan poin penting lainnya, hal tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 19 UU Pembentukan Peraturan

---

[19] Madaskolay Viktoris Dahoklory, Perspektif, Vol. 25, No. 2, *Op. Cit.*, 125.

[20] Agil Oktaryal, "Lima Argumen Revisi UU KPK Cacat Hukum dan Harus Dibatalkan," *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, https://pshk.or.id/rr/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan/, diakses pada 8 November 2021

Perundang-Undangan yang mewajibkan adanya naskah akademik di setiap RUU yang akan dibahas, sebagai latar belakang pentingnya diadakan perubahan terhadap Undang-Undang KPK.[21] Maria Farida Indrati[22]—mantan hakim Mahkamah Konstitusi—menyebutkan bahwasannya apabila naskah akademik tidak memuat kajian mengenai sesuatu yang akan diubah pada RUU terkait, maka pembentukan undang-undang tersebut dinilai cacat hukum pada proses pembentukannya. Pelanggaran lain yang dilakukan pada proses perubahan Undang-Undang KPK adalah pelanggaran terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas keterbukaan dan asas tujuan yang jelas. Rapat pembahasan yang dilakukan secara tertutup dengan waktu pengerjaan yang sangat cepat yakni hanya 14 hari kerja, ditambah tidak adanya keterlibatan KPK sebagai lembaga terkait. Hal ini tentu bertolak belakang dengan prinsip keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak adanya transparansi selama proses pembentukan mengakibatkan rendahnya partisipasi publik. Adanya dua ketentuan yang saling benturan dalam RUU perubahan Undang-Undang KPK dan tujuan pembentukan RUU perubahan Undang-Undang KPK yang tidak jelas merupakan bukti adanya pelanggaran terhadap asas memiliki tujuan.

Secara formil, prosedur perubahan RUU Minerba juga menuai permasalahan; pertama yaitu perubahan Undang-Undang Minerba tidak memenuhi persyaratan untuk *carry over* (melanjutkan pembahasan sebelumnya), dimana pembahasan perubahan UU Minerba belum memasuki pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM). Hal tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mengharuskan seluruh RUU yang akan dilanjutkan pembahasannya—dimasukkan kembali ke dalam Prolegnas—adalah RUU yang pembahasannya sudah mencapai pembahasan DIM. Pelanggaran kedua yakni pada penerapan asas keterbukaan yakni proses pembahasan yang bersifat tertutup dan tidak

[21] Indriyanto Seno Adji, dkk., *Pengujian Oleh Publik (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2016), 12-15.

[22] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 252.

melibatkan masyarakat, akademisi dan *stakeholders* untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan RUU perubahan UU Minerba serta tidak adanya publikasi terhadap draft RUU Minerba.[23] Pembahasan RUU Minerba juga tidak melibatkan pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah memiliki peran krusial dalam hal tata kelola pertambangan, termasuk pula partisipasi yang melibatkan para pelaku usaha maupun lembaga masyarakat.[24] Keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU Minerba juga menjadi salah satu pelanggaran yang turut mewarnai proses pembentukan RUU Minerba.[25]

Secara materiil, terdapat setidaknya 4 norma yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 yaitu kewenangan pemerintah yang diatur dalam RUU Minerba berseberangan dengan spirit otonomi daerah, adanya penghapusan pasal tentang sanksi pidana yang dapat digunakan untuk menjerat pemerintah apabila menyalahgunakan wewenang yang terdapat pada kebijakan tambang, adanya ancaman perusakan lingkungan hidup dan masyarakat sekitar tambang, dan hak istimewa dalam hal perizinan yang diberikan kepada para taipan tambang. Selain itu, terdapat beberapa pasal yang menimbulkan pro-kontra yakni aturan tentang *Guaranteed Royalty* yang dihapus; transparansi dan kerentanan eksploitasi berlebihan dihapus; semangat desentralisasi direduksi; permasalahan terkait lingkungan hidup dan membuka peluang kriminalisasi; dan masalah perizinan.[26] Berbagai permasalahan secara formil ataupun materiil yang terdapat pada revisi UU Minerba menunjukkan kualitas legislasi yang "terreduksi". Berbagai macam pelanggaran secara tidak langsung telah menciderai semangat dan tujuan hidup dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Fakta lain dalam proses pembentukan revisi UU Mahkamah Konstitusi menuai berbagai kritik tajam, karena dinilai tidak empati terhadap persoalan pandemi Covid-19. Revisi UU

---

[23] Herma Desvira, "Malapraktik Pengesahan Rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara di Kala Pandemi," *Jurnal Rechtsvinding* (2020), 3.

[24] MelianaLumbantoruan; Aryanto Nugroho; Arif Adiputro, *Policy Brief: Transparani dan Partisipasi Publik dalam Revisi Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara* (2020), 10.

[25] *Ibid,* 1-3.

[26] Departemen Kajian Strategis, *Menilik Kontroversi Dibalik Revisi UU Minerba* (Bandung: "Kabinet Eksplorasi Muda" BEM Kema Unpad 2020, 2020).

Mahkamah Konstitsi juga dinilai tidak memiliki urgensi mendesak,[27] dan tidak termasuk dalam daftar Prolegnas serta tidak memenuhi persyaratan *carry over* untuk dapat dimasukkan kembali di Prolegnas.[28] Namun demikian, RUU perubahan UU Mahkamah Konstitusi dimasukkan dalam Prolegnas melalui pendaftaran RUU pada daftar kumulatif terbuka.[29] Para pembentuk undang-undang beralasan bahwa pentingnya dilakukan revisi terhadap UU Mahkamah Konstitusi adalah untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Faktanya putusan Mahkamah Konstitusi yang dimaksud tidak memiliki relevansi apapun dengan RUU yang akan dibahas, ditambah dengan usia putusan yang dimaksud sudah lebih dari 7 tahun.[30] Realitas tersebut tidak mengindikasikan adanya kekosongan hukum yang perlu segera ditindaklanjuti akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga alasan yang dipakai oleh para pembentuk undang-undang tidak sesuai dengan fakta yang ada.

Pada pembahasan revisi UU Mahkamah Konstitusi penerapan asas keterbukaan juga dinilai kurang optimal, rendahnya partisipasi publik dengan dalih pembatasan kerumunan dan mobilisasi di tengah pandemi Covid-19. Waktu pembahasan yang sangat singkat dan tertutup yakni selama 2 hari pada tanggal 26 - 27 Agusus 2020 dan tanggal 1 September dilakukan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna. Durasi pembahasan yang singkat menutup kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Revisi UU Mahkamah Konstitusi di nilai cacat secara formil karena tidak memenuhi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan berikut asas pembentukan undang-undang yang ada di dalamnya.

Contoh terakhir pada proses pembentukan UU Cipta Kerja yang menuai banyak sekali kritik, yang berujung pengujian ke MK dan dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Terdapat beberapa asas yang dilanggar yaitu asas keterbukaan, asas kejelasan rumusan, dan asas dapat dilaksanakan. Pelanggaran

---

[27] Fahmi Ramadhan Firdaus, *Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang yang Partisipatif* (Banyumas: CV. Amerta Media, 2021), 72-73.

[28] Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Revisi UU Mahkamah Konstitusi Dinilai Cacat Formil," *PSHK: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*.

[29] Fahmi Ramadhan Firdaus, *Op.Cit.,* 73.

[30] *Ibid*.

terhadap asas keterbukaan dapat dilihat dari rendahnya partisipasi publik, durasi waktu yang singkat serta tidak adanya publikasi terkait progress pembentukan UU Cipta Kerja di laman resmi pemerintah. Keterlibatan masyarakat, khususnya bagi yang terdampak secara langsung dengan adanya UU Cipta Kerja merupakan hal penting untuk diterapkan pada pembahasan RUU Cipta Kerja. Draft terkait naskah akademik dan RUU Cipta Kerja secara resmi baru dapat diakses pasca penyerahan Surat Presiden kepada DPR, hal ini berarti tahap penyusunan sudah selesai dengan tanpa adanya keterlibatan publik.[31] Hal tersebut tentu tidak realistis, bagaimana mengubah 79 peraturan pelaksana dengan jangka waktu sangat singkat?. Pembentukan RUU Cipta Kerja tidak memenuhi ketentuan asas kejelasan rumusan, dimana asas ini harus diterapkan agar undang-undang yang dihasilkan memiliki rumusan yang mudah dipahami dan tidak menimbulkan adanya berbagai macam penafsiran di dalamnya.

Berikut tabel potret pembentukan beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain:

No.	Undang-Undang	Permasalahan
1.	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	1. Tidak adanya keterlibatan KPK sebagai pihak yang terdampak secara langsung dari perubahan UU KPK 2. Keterbatasan akses publik terhadap RUU KPK dan naskah akademik 3. Naskah akademik tidak mampu menyajikan kajian terkait urgensi perubahan UU KPK secara komprehensif

[31] Indonesian Center for Environmentak Law, *Berbagai Problematika Dalam UU Cipta Kerja Sektor Lingkungan dan Sumber Daya Alam* (Jakarta: Indonesian Center for Environmentak Law, 2020), 3.

Rumusan Pasal 173 RUU Cipta Kerja menyebutkan bahwa penyesuaian peraturan pelaksana setiap undang-undang yang diubah oleh RUU Cipta Kerja agar selaras dengan ketentuan yang terdapat dalam RUU Cipta Kerja harus diselesaikan dalam jangka waktu 1 bulan, sedangkan realitas yang ada menunjukkan terdapat 79 peraturan pelaksana yang harus diubah dengan estimasi waktu 1 bulan lihat juga Rofiq Hidayat; Agus Sahbani, "Karut-Marut Penyusunan RUU Cipta Kerja," *Hukumonline.com*, https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e78dd2d6bfd9/karut-marut-penyusunan-ruu-cipta-kerja/?page=2, diakses pada 11 November 2021.

		4. Terdapat beberapa versi dokumen yang tidak dapat diverifikasi validitasnya tersebar luas di kalangan masyarakat 5. Pengambilan keputusan tidak memenuhi persyaratan Kuorum 6. Pimpinan Sidang tidak memberikan *feedback* yang baik terhadap berbagai pernyaaan persetujuan dan penolakan dari fraksi dan anggota. 7. Rendahnya partisipasi dari masyarakat
2.	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	a. Tidak memenuhi persyaratan *carry over* dan tidak terdaftar dalam Prolegnas b. Pelaksanaan rapat pembahasan yang bersifat tertutup c. Tidak adanya keterlibatan DPD pada proses pembahasan RUU d. Keterbatasan akses publik terhadap draf RUU e. Pembahasan dilaksanakan terburu-buru f. Rendahnya partisipasi publik
3.	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2005 tentang Mahkamah Konstitusi	a. Tidak terdaftar dalam Prolegnas dan juga tidak memenuhi persyaratan *carry over* b. Pelaksanaan rapat pembahasan secara tertutup dan minim partisipasi publik c. Durasi pembahasan yang sangat cepat d. Akses untuk mendapatkan dokumen terbaru terkait hasil pembahasan RUU Mahkamah Konstitusi sulit dijangkau
4.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	a. Akses terhadap draf RUU sulit b. Keaslian draf yang beredar di masyarakat tidak bisa dipastikan c. Rapat pembahasan beberapa kali dilaksanakan secara tertutup d. Tidak adanya keterlibatan masyarakat khususnya bagi masyarakat yang terdampak oleh RUU Cipta Kerja seperti pekerja/buruh.

		e. Substansi yang diatur dalam RUU cenderung hanya mementingkan investor f. Pengambilan persetujuan tidak memenuhi kuorum g. Draf yang disetujui dalam rapat dan draf yang final disahkan berbeda h. Pada akhirnya MK memutuskan inkonstitusional bersyarat.

Berdasarkan uraian tabel di atas dapat dipahami bahwa rendahnya kualitas legislasi di Indonesia salah satu faktornya disebabkan oleh mekanisme prosedur yang tidak taat dengan ketentuan hukum yang berlaku. Terdapat berbagai kepentingan yang dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak mampu merepresentasikan kepentingan rakyat. Adanya berbagai pelanggaran sebagaimana dijelaskan sebelumnya sebagian besar dipengaruhi oleh para pembentuk undang-undang itu sendiri. Apabila para pelaku pembentuk undang-undang dalam melaksanakan tugasnya benar-benar mengimplementasikan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya, maka adanya kecacatan baik secara formil maupun materiil dalam produk legislasi di Indonesia tidak akan banyak ditemui.

2. Urgensi *Ex Ante Review* Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Legislasi di Indonesia

Crabbe berpendapat aspek terpenting dari Peraturan Perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).[32] Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukan terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya. Evaluasi terhadap Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu rangkaian kegiatan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini tidak bisa dipisahkan meskipan tidak disebut sebagai bagian

[32] VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), 4.

dalam tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Evaluasi lebih dimaknai sebagai *post-test event* yakni merupakan evaluasi yang diadakan untuk melihat tercapai tidaknya tujuan dari suatu regulasi dan dijadikan sebagai masukan untuk analisis situasi berikutnya.

Pembenahan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya dapat dilakukan melalui evaluasi atau peninjauan secara berkala yang dilakukan oleh pembentuk atau pembuatnya yakni oleh DPR untuk undang-undang (biasa disebut dengan istilah *legislative review*) dan oleh pemerintah atau pemerintah daerah untuk peraturan dibawah undang-undang (biasa disebut dengan istilah *executive review*).[33] Persoalan kualitas dan kuantitas Peraturan Perundang-undangan dapat diakibatkan proses pembentukannya yang kurang baik (*ex-ante*) atau dalam penerapannya tidak berdayaguna dan berdaya laku (*ex-post*).

Mekanisme pengujian rancangan undang-undang untuk memastikan kualitas dan konstitusionalitas RUU ini biasa dikenal dengan *mekanisme ex ante review*. Verschuuren dan Van Gestel mengemukakan pendapatnya terkait definisi dari *ex ante review* yakni:[34]

> "*Future oriented research into the expected effects and side-effects of potential new legislation following a structured and formalised procedure, leading to a written repot. Such research includes a study of the possible effect and side-effects of alternatives, including the alternative of not regulating at all.*"

Verschuuren dan Van Gestel menyebutkan bahwasannya *ex ante review* merupakan suatu kegiatan riset yang bertujuan untuk menganalisis kemungkinan dampak yang akan diakibatkan apabila suatu regulasi ditetapkan dan memberikan alternatif yang dapat digunakan dalam regulasi terkait. *Ex ante review* secara

---

[33] Jimly Asshiddiqie menguraikan *Legislative review* adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan *Executive review* adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), ix.

[34] Jonathan Verschuuren; Rob van Gestel, *Ex Ante Evaluation: An Introduction*, ed. Jonathan Verschuuren, The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), 4\.

sederhana dapat dipahami sebagai suatu alternatif cara yang menempatkan proses pengujian undang-undang pada posisi sebelum rancangan undang-undang disahkan menjadi suatu undang-undang. Mekanisme *ex ante review* ini merupakan suatu upaya preventif untuk mencegah terjadinya kerugian yang mungkin akan ditimbulkan setelah pengundangan suatu undang-undang.

Voermans mengemukakan bahwa *ex ante review* merupakan perwujudan dari upaya preventif untuk menghindari terjadinya penurunan atau bahkan kerusakan terhadap kualitas undang-undang yang dapat berakibat pada undang-undang yang dihasilkan akan susah untuk diimplementasikan,[35] dengan catatan pelaksanaan *ex ante review* dilaksanakan melalui kajian secara komprehensif ditunjang dengan data empiris yang dapat digunakan untuk memperkuat analisis.[36] Mekanisme *ex ante review* selain bertujuan untuk sinkronisasi undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 juga bertujuan untuk mengharmonisasikan undang-undang dengan undang-undang lain yang terkait, agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan dapat dihindari.[37]

Gagasan *ex ante review* ini pertama kali diterapkan di Perancis dan Belgia yaitu untuk menguji apakah suatu RUU yang telah disahkan oleh parlemen namun belum disahkan dan diundangkan oleh Presiden konstitusional atau justru bertentangan dengan konstitusi.[38] Verschuuren dan Van Gestel mengemukakan bahwa lembaga yang berwenang untuk melaksanakan *ex ante review* dapat berasal dari lembaga secara tidak langsung memiliki kewenangan yang dapat melaksanakan *ex ante review* dan dapat pula membentuk lembaga eksternal yang independen serta terbebas dari berbagai macam kepentingan publik untuk melaksanakan kewenangan *ex ante review.*[39]

---

[35] W.J.M. Voermans, "Evaluation of Legislation in the Netherlands," *Legislacio*, No. 33/34 (2003), 36.

[36] Nico Florijn, "The Instructions for Legislation in The Netherlands: A Critical Appraisal," *Legisprudence*, Vol. IV, No. 2 (2010), 191.

[37] *Ibid*, 440-441.

[38] Ayu Putu Cyntia Jaya Nareswari, "Gagasan Mekanisme Ex Ante Review Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Legislasi di Indonesia," *Jurnal Kertha Negara*, Vol.9, No.4 (2021), 291.

[39] Jonathan Verschuuren, *Op. Cit.*

Finlandia merupakan salah satu negara yang juga menerapkan sistem *ex ante review* yang dalam pelaksanaannya terdapat lembaga secara khusus diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap suatu RUU sebelum disahkan, yang biasa disebut dengan *The Constututional Law Committee of Parliament* (Komite Konstitusi). Komite Konstitusi merupakan lembaga kuasi-yudisial yang formasinya terdiri dari anggota-anggota Parlemen dan beberapa karakter politis, dimana pembahasan yang dilakukan pada mekanisme *ex ante review* di lembaga ini dilaksanakan atas dasar pendapat yang dikemukakan oleh para ahli konstitusi—yang sebagian besar merupakan profesor universitas.[40] Berikut prosedur pelaksanaan *ex ante review* di Finlandia.[41]

a. Menyiapkan rancangan undang-undang;
b. Dibentuk tim kerja yang bertugas menyiapkan rancangan undang-undang oleh pemerintah, dimana tim kerja tersbeut berasal dari aparatur sipil negara lintas departemen;
c. Tim kerja yang sudah dibentuk kemudian melaksanakan analisis dampak (*impact assesment*) terhadap rancangan undang-undang yang akan diajukan;
d. Setelah *impact assesment* dilaksanakan, tahapan selanjutnya yaitu menyusun ulang rancangan undang-undang;
e. Kementerian hukum (*Ministry of Justice*) melakukan pemeriksaan kualitas legislasi terhadap rancangan undang-undang yang diajukan. Pemeriksaan kualitas legislasi di sini dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai aspek teknis dari struktur rancangan, konsistensi dan kesesuaian dengan asas-asas hukum dan kesesuaian dengan undang-undang lainnya.

Penguatan diskursus antara parlemen dengan aparatur sipil negara yang berwenang melakukan perancangan undang-undang didukung dengan kualitas sumber daya manusia yang bagus

---

[40] Kaarlo Tuori, "Combining Abstract Ex Ante and Concrete Ex Post Review: The Finnish Model", Paper presented at Conference on Judicial Activism and Restraint Theory and Practice of Constitutional Rights," *Balumi* (2010), 4.

[41] H.M. ten Napel, *Legislative Processes in Transition, Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia, and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process* (Leiden/The Hague: WODC/Ministry of Security and Justice, 2012), 20-21.

merupakan salah satu alasan dari tercapainya kualitas legislasi yang baik di Finlandia.[42] Berkaca dari praktik legislasi di Finlandia, kualitas legislasi yang baik berbanding lurus dengan kualitas legislator yang baik[43] dan didukung dengan adanya partisipasi dari warga negara yang mendukung proses legislasi. Perlu diketahui juga bahwasannya tingkat peran warga negara dalam proses legislasi juga berbanding lurus dengan tingkat legitimasi legislasi dan kualitas legislasi yang dihasilkan.[44]

Desain penerapan mekanisme *ex ante review* juga dilaksanakan di negara Perancis, dengan lembaga pelaksananya yaitu Dewan Konstitusi. Dewan Konstitusi memiliki fungsi yang sama dengan Mahkamah Konstitusi dalam hal *judicial review*. Namun demikian, perlu diketahui bahwa pada hakikatnya Dewan Konstitusi merupakan lembaga kuasi-yudisial, bukan lembaga yudisial seperti layaknya Mahkamah Konstitusi. Berbeda dengan mekanisme *ex ante review* pada umumnya, penerapan *ex ante review* di Perancis tidak dilaksanakan terhadap rancangan undang-undang yang belum disahkan oleh parlemen, melainkan terhadap rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen akan tetapi belum disahkan dan diundangkan oleh Presiden.[45]

Terdapat 2 (dua) macam model pengujian undang-undang yang diterapkan di Perancis sejak 1974 yaitu *ex ante review* dan *abstract review,*[46] hingga pada tahun 2008 ditambahkan model pengujian undang-undang yang baru untuk melengkapi

---

[42] W. Voermans; H.M. ten Napel; R. Passchier, "*Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes*," Theory and Practice of Legislation, Vol. 3, Issue 3 (2015), 287.

[43] Legislator sebagai aktor utama pembentukan legislasi harus memiliki kualitas yang baik, kepakaran yang dimiliki oleh legislator menjadi sesuatu yang urgen. Hal ini dikarenakan proses legislasi bukanlah proses yang sebentar melainkan suatau rangkaian tahapan yang panjang dan membutuhkan kecermatan, ketelitian dan kemampuan yang baik terutama untuk mendengarkan berbagai pendapat yang dikemukakan oleh pakar maupun pemangku kepentingan selama proses pembahasan peraturan perundang-undangan berlangsung. *Ibid.*

[44] *Ibid, 286.*

[45] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian undang-Undang* (Jakarta: Kompress, 2006), 5.

[46] Olivier Dutheillet de Lamothe, *A French Legal Success Story The "Question Prioritaire De Constitutionnalite"* (French: Membre Honoraire du Conseil constitionnel, 2012), 1.

rangkaian pengujian undang-undang di Perancis yakni *ex post review* dan *concrete review*.[47] Adapun pelaksanaan *ex post review* yaitu pasca disahkannya suatu undang-undang apabila terdapat isu undang-undang bertentangan dengan konstitusi setelah dilaksanakannya *ex ante review* yang dilakukan sebelum undang-undang yang bersangkutan diumumkan atau disahkan.[48]

Parameter yang digunakan dalam mekanisme *ex ante review* tidak hanya terbatas pada pengujian terhadap konstitusionalitas suatu rancangan undang-undang, melainkan juga terhadap aspek teknis yuridis dan harmonisasi terhadap undang-undang yang lain. Terdapat setidaknya 3 (tiga) hal pokok yang menjadi bahan analisis dalam *ex ante review* yaitu analisis terhadap teknis struktur rancangan undang-undang, harmonisasi norma dan asas, serta *impact assessment* terhadap rancangan undang-undang yang disusun.[49] Selain itu, terdapat beberapa hal lain yang bisa dianalisis pada *ex ante review* untuk memperkuat hasil analisis yaitu *cost and benefit analysis, compliance cost analysis, business or small bussiness impact analysis,* dan *fiscal or budgetary analysis*.[50]

Gagasan terkait desain penerapan mekanisme *ex ante review* dalam mekanisme *judicial review*, tidak berarti menggantikan atau menghilangkan mekanisme *judicial review ex-post facto* yang sudah diterapkan di Indonesia. Dekonstruksi diskursus perihal desain untuk menerapkan mekanisme *ex ante review* dalam *judicial review* adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas legislasi di Indonesia. Perlu diingat juga bahwasannya apabila *ex ante review* benar-benar diadopsi untuk mekanisme *judicial review* di Indonesia, maka pelaksanannya sebelum RUU disahkan oleh DPR bukan sebelum pengundangannya dengan tujuan agar peran DPR sebagai legislator tetap terjaga.[51] Hasil pengujian dari *ex ante review* bersifat rekomendasi untuk RUU yang bersangkutan sebelum RUU tersebut disahkan dan diundangkan. Dengan demikian, terdapat setidaknya 3 tahapan dalam pembentukan

---

[47] *Ibid, 2.*

[48] Myriam Hunter-Henin, "*Constitutional Developments and Human Rights in France: One Step Forward, Two Steps Back,*" Cambridge Journals, ICLQ Vol. 60 (2011), 167.

[49] Luzius Mader, "*Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation,*" *Statute Law Review*, Vol. 22, No. 2 (2001), 130.

[50] Victoria E. Aitken, "*An Exposition of Legislative Quality and Its Relevance for Effective Development,*" *ProLaw Student Journal*, Vol. 2 (2013), 23.

[51] *Ibid.*

undang-undang, yaitu *ante legislative, legislative,* dan *post legislative.*[52]

Upaya peningkatan kualitas legislasi di Indonesia selain dengan menambahkan mekanisme *ex ante review* dalam sistem *judicial review*, juga diperlukan adanya peningkatan kualitas terhadap para pihak yang terlibat secara langsung dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam artian, para pembentuk undang-undang harus benar-benar memiliki kapabilitas yang memadai untuk dapat melaksanakan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Berkaca dari berbagai permasalahan dalam pembentukan legislasi di Indonesia, penyebab utama terjadinya permasalahan tersebut adalah karena para pelaku pembentuk undang-undang kurang memiliki kesadaran untuk mematuhi prosedur pembentukan undang-undang secara menyeluruh. Adanya pencampuran kepentingan politik, golongan selama proses legislasi, yang mengindikasikan rendahnya tanggung jawab seorang wakil rakyat dan pejabat negara yang notabene adalah representasi rakyat, namun realitas menunjukkan hal yang sebaliknya. Dengan demikian, selain melakukan perbaikan terhadap sistem *judicial review* juga diperlukan adanya perbaikan/*upgradding* terhadap sumber daya manusia yang berkaitan erat dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui revolusi moral yang berintegritas, Pancasilais dan berjiwa negarawan cum filsuf.

C. Penutup

Fenomena praktik legislasi dengan segala dinamikanya, menuntut peran aktif dari seluruh *stakeholder* untuk berkolaborasi dalam kerangka mendesain sistem yang efektif, sebagai upaya mendekonstruksi sistem legislasi ke depan yang lebih ideal dan dicita-citakan. Faktor mendasar yang perlu dibenahi yaitu kompetensi dan kualitas SDM yang memiliki kepribadian, integritas negarawan cum filsuf, dan nilai-nilai spiritualitas Pancasila. Selain itu perlunya metode *ex post facto review yang* sejatinya merupakan jalan terakhir apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang berpotensi bertentangan dengan

[52] Putera Astomo, "Pembentukan UU dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi," *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 (2014), 592.

konstitusi. *Ex post facto review* hanya bisa dilaksanakan ketika undang-undang sudah disahkan, dan memiliki (*legal standing*) untuk melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Urgensi dekonstruksi desain sistem yang mengatur terkait pelaksanaan *review* terhadap peraturan perundang-undangan sebelum disahkan. Mekanisme *ex ante review* menjadi paradma baru dalam mendesain sistem alternatif yang bisa diterapkan dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan sebelum suatu undang-undang disahkan. dengan terlebih dahulu melakukan kajian secara komprehensif terhadap seluruh aspek dalam rancangan undang-undang yang hendak disahkan, mulai dari aspek prosedur pembentukan, harmonisasi rancangan undang-undang, dan kemungkinan dampak yang akan terjadi apabila undang-undang tersebut disahkan. Hal ini bertujuan agar pelanggaran formil dan materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dicegah/diminimalisir. Sehingga, setidaknya terdapat 3 tahapan desain sistem yang dapat diterapkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni 1) *ex ante review,* 2) *legislative,* dan 3) *ex post review.* Sehingga peningkatan kualitas legislasi di Indonesia dapat diwujudkan dan dilaksanakan dengan baik.

D. Daftar Pustaka

Adji, Indriyanto Seno dkk., *Pengujian Oleh Publik (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2016).

Aitken, Victoria E., "*An Exposition of Legislative Quality and Its Relevance for Effective Development,*" *ProLaw Student Journal*, Vol. 2 (2013).

Al Hafis; Raden Imam, Moris Adidi Yogia, "*Abuse of Power: Tinjauan Terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan Oleh Pejabat Publik di Indonesia,*" *PUBLIKa*, Vol. 3, No. 1 (2017).

Asshiddiqie, Jimly *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

Astomo, Putera, "Pembentukan UU dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi," *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No. 3 (2014).

Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof.DR.H. Bagir Manan, S.H., M.CL.* (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2011).

Crabbe, VCRAC, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994).

Dahoklory, Madaskolay Viktoris, "Menilik Arah Politik Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi," *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 50, No. 2 (2021).

Departemen Kajian Strategis, Menilik Kontroversi Dibalik Revisi UU Minerba (Bandung: "Kabinet Eksplorasi Muda" BEM Kema Unpad 2020).

Desvira, Herma, "Malapraktik Pengesahan Rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara di Kala Pandemi," *Jurnal Rechtsvinding* (2020).

Fadli, Muhammad "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 01 (2018).

Firdaus, Fahmi Ramadhan, Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang yang Partisipatif (Banyumas: CV. Amerta Media, 2021).

Florijn, Nico, "The Instructions for Legislation in The Netherlands: A Critical Appraisal," *Legisprudence*, Vol. IV, No. 2 (2010).

Henin, Myriam Hunter, "*Constitutional Developments and Human Rights in France: One Step Forward, Two Steps Back,*" Cambridge Journals, ICLQ Vol. 60 (2011).

Hidayat; Rofiq, Agus Sahbani, "Karut-Marut Penysunan RUU Cipta Kerja," *Hukumonline.com*, https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e78dd2d6bfd9/karut-marut-penyusunan-ruu-cipta-kerja/?page=2, diakses pada 11 November 2021.

I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegraaan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi (Bandung:Universitas Padjadjaran, 2000).

_____, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia* (Bandung: PT.Alumni, 2008).

Indonesia Corruption Watch, "Evaluasi DPR 2014-2019 "Periode Minim Prestasi, Penuh Kontroversi"," *Indonesia Corruption Watch*, https://antikorupsi.org/sites/default/files/siaran_

pers_icw_-_evaluasi_dpr_2014-2019_0.pdf, diakses pada 8 November 2021.

Indonesian Center for Environmentak Law, *Berbagai Problematika Dalam UU Cipta Kerja Sektor Lingkungan dan Sumber Daya Alam* (Jakarta: Indonesian Center for Environmentak Law, 2020).

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

Lamothe, Olivier Dutheillet de, *A French Legal Success Story The "Question Prioritaire De Constitutionnalite"* (French: Membre Honoraire du Conseil constitionnel, 2012).

Lumbantoruan; Meliana, Aryanto Nugroho; Arif Adiputro, *Policy Brief: Transparani dan Partisipasi Publik dalam Revisi Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara* (2020).

Mader, Luzius, "*Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation,*" *Statute Law Review*, Vol. 22, No. 2 (2001).

Napel, H.M. ten Legislative Processes in Transition, Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia, and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process (Leiden/The Hague: WODC/Ministry of Security and Justice, 2012).

Napel, H.M. ten *Legislative Processes in Transition, Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia, and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process* (Leiden/The Hague: WODC/Ministry of Security and Justice, 2012).

Nareswari, Ayu Putu Cyntia Jaya, "Gagasan Mekanisme Ex Ante Review Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Legislasi di Indonesia," Jurnal Kertha Negara, Vol.9, No.4 (2021).

Nursyamsi, Fajri "Menggagas Prolegnas Berkualitas," PSHK: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/, diakses pada 8 November 2021.

Oktaryal, Agil, "Lima Argumen Revisi UU KPK Cacat Hukum dan Harus Dibatalkan," Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, https://pshk.or.id/rr/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan/, diakses pada 8 November 2021

Primayogha, Egi Kuasa Oligarki Atas Minerba Indonesia? Analisis Pasca Pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba "Revisi UU Minerba: Dalam Cengkeraman Oligarki dan State Capture", ed. Ahmad Khoirul Umam (Jakarta: Universitas Paramadina, 2021).

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Revisi UU Mahkamah Konstitusi Dinilai Cacat Formil," *PSHK: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*.

Riyanto, Sigit dkk., *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)*, ed. Sri Wiyanti Eddyono (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020).

Sadiawati, Diani dkk., Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya (Jakarta: Perpustakaan Nasional RI, 2019).

Siahaan, Pataniari, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undangpasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

Soekanto Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cet.10 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

Tuori, Kaarlo, "Combining Abstract Ex Ante and Concrete Ex Post Review: The Finnish Model", Paper presented at Conference on Judicial Activism and Restraint Theory and Practice of Constitutional Rights," *Balumi* (2010).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234, Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398, Tahun 2019

Verschuuren; Jonathan, Rob van Gestel, *Ex Ante Evaluation: An Introduction*, ed. Jonathan Verschuuren, The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), 4\

Voermans W.; H.M. ten Napel; R. Passchier, "*Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes*," Theory and Practice of Legislation, Vol. 3, Issue 3 (2015).

Voermans, W.J.M. "Evaluation of Legislation in the Netherlands," *Legislacio*, No. 33/34 (2003).
Yamin, Muhammad *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan 6 (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1951).

PENYEMPURNAAN PENGATURAN MENGENAI MATERI MUATAN TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG DALAM UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Rizki Emil Birham, S.H., M.H.
dan Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn.
rizkiemilbirham@gmail.com dan wildanramdhani20@gmail.com

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) yang telah berlaku sejak 12 Agustus 2011 dibentuk atas dasar pertimbangan melengkapi kekurangan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) karena belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.[1] Delapan tahun berselang, UU No. 12 Tahun 2011 juga dinilai masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan zaman[2] serta kebutuhan masyarakat. sehingga diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

[1] Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Bagian Menimbang huruf c.

[2] HAS Natabaya, *Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 4 No. 2 – Juni 2007, hal. 16 dalam Naskah Akademik Rancangan Undang–Undang tentang Perubahan Atas Undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. http://www.bphn.go.id/data/documents/na_ruu_revisi_uu_no._12_tahun___2011.pdf, diakses pada 12 Maret 2022.

undangan (UU No. 15 Tahun 2019).[3] Sehingga dapat dikatakan undang-undang yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan selalu terdapat kekurangan[4] dan tertinggal dengan perkembangan kebutuhan masyarakat merupakan momentum untuk melakukan dekonstruksi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dekonstruksi mutlak diperlukan[5] mengingat Indonesia sebagai negara hukum melaksanakan pembangunan hukum nasional secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang harus dapat memastikan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar guna mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Meskipun undang-undang yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden selaku lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, namun baik secara teoritik[6], norma hukum maupun dalam praktik, DPR dan Presiden juga terikat dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Selain itu Presiden selaku lembaga yang berwenang menetapkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berupa peraturan pemerintah dan peraturan presiden, kemudian gubernur bersama Dewan

---

[3] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Bagian Menimbang huruf c.

[4] Wigati Pujiningrum, *Pembangunan Hukum Perdata Melalui Yurisprudensi*, Artikel dari tautan https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/4206/pembangunan-hukum-perdata-melalui-yurisprudensi, diakses pada 12 Maret 2022.

[5] Inayatul Anisah, *Dekonstruksi Hukum Sebagai Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia Pasca Reformasi*, Jurnal Syariah dan Hukum De Jure, Volume 2 No. 1, Juni 2010, hal 21.

[6] Fajar Laksono Soeroso, *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 11 No. 1 – Maret 2014, hal. 79-80

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi selaku lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah (perda) provinsi, dan bupati/walikota bersama DPRD kabupaten/kota selaku lembaga yang berwenang membentuk perda kabupaten/kota juga terikat dengan putusan Mahkamah Agung yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengklasifikasikan jenis peraturan perundang-undangan secara hierarkis dengan menempatkan peraturan pemerintah dan peraturan presiden secara berurutan di bawah undang-undang.

Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi bermakna langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.[7] Sifat final dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).[8] Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan peradilan umum yang hanya mengikat para pihak berperkara (*interparties*) melainkan juga mengikat umum bagi semua orang, termasuk pejabat dan otoritas publik atau lembaga negara untuk menjadi acuan atau rujukan dalam melaksanakan hak dan kewenangannya.[9] Atas dasar itulah putusan Mahkamah Konstitusi juga bersifat *erga omnes* yang sering digunakan dalam hukum untuk menjelaskan terminologi kewajiban dan hak terhadap semua.[10] Adapun sifat final

---

[7] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 8 Tahun 2011, LN No. 70 Tahun 2011, TLN No. 5226, Penjelasan Pasal 10 ayat (1).

[8] Ahmad Syahrizal berpendapat bahwa artikulasi putusan final adalah tidak dapat dibanding, sehingga menimbulkan konsekuensi bahwa putusan tersebut secara normatif harus mengikat. Dikutip dari Ahmad Syahrizal, *Problem Implementasi Putusan MK*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, No. 1, Maret 2007, hal. 112.

[9] Saldi Isra, *Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi*, dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 4, Nomor 1, Maret 2015, hal. 26.

[10] Fajar Laksono et al, *Impilkasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Sekolah Bertaraf Internasional (SBI)/Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)*, 2013, hal. 10.

dari putusan Mahkamah Agung mengacu pada Pasal 9 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (Perma No. 1 Tahun 2011) yang mengatur bahwa "*Terhadap putusan mengenai permohonan keberatan tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali*". [11]Atas dasar norma peraturan ini, maka putusan uji materi oleh Mahkamah Agung juga bersifat final dan mengikat umum (*erga omnes*) kepada seluruh lembaga negara dan warga negara.[12]

Menurut Penulis, konsekuensi hukum dari sifat *erga omnes* putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah keharusan bagi DPR bersama dengan Presiden untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan atau pembentukan undang-undang. Demikian pula terhadap putusan Mahkamah Agung, Presiden diharuskan menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung dalam perubahan atau pencabutan atau penetapan peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Hal tersebut sejatinya telah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur salah satu materi muatan undang-undang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi. Senada dengan hal tersebut, Pasal 28 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur rancangan peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu salah satunya dibuat berdasarkan putusan Mahkamah Agung. Lebih lanjut Pasal 6 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011 juga mengatur bahwa Mahkamah Agung memutus pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan putusan yang di antaranya menyatakan peraturan *a quo* tidak sah atau tidak berlaku untuk umum serta memerintahkan kepada pembentuk peraturan *a quo* untuk segera mencabut peraturan tersebut.[13]

Keharusan bagi DPR bersama dengan Presiden untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konsitusi melalui

---

[11] Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Materiil*, Perma No. 1 Tahun 2011, Pasal 9.

[12] Suparto, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65/P/HUM/2018)*, dalam Jurnal SASI Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume 27, No. 1, Januari-Maret 2021, hal. 67.

[13] Indonesia, Mahkamah Agung, *op.cit*, Pasal 6.

perubahan atau pembentukan undang-undang sebenarnya telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011. Pun demikian keharusan Presiden untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung telah dikuatkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 28 P/HUM/2021. Namun pengaturan mengenai keharusan bagi DPR bersama dengan Presiden untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konsitusi dan bagi Presiden, gubernur bersama DPRD provinsi, dan bupati/walikota bersama DPRD kabupaten/kota untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung dalam UU No. 12 Tahun 2011 belum terakomodir dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 15 Tahun 2019. Hal ini terdapat pada Pasal 10 ayat (2), Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011. Oleh karena itu celah hukum dimaksud harus dijawab dengan penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 15 Tahun 2019.

B. Pembahasan

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai keharusan bagi DPR bersama dengan Presiden untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konsitusi dan bagi Presiden, gubernur bersama DPRD provinsi, dan bupati/walikota bersama DPRD kabupaten/kota untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung dalam UU No. 12 Tahun 2011 belum terakomodir dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 15 Tahun 2019. Oleh karena itu dalam sub pembahasan ini akan dipaparkan analisis penyempurnaan pengaturan mengenai materi muatan tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi dan putusan Mahkamah Agung yang secara konkrit dilakukan dengan cara perubahan Pasal 10 ayat (2), Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011.

1. Perubahan Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011

   Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 merupakan putusan dalam perkara pengujian Pasal 10; Pasal 15 ayat (2) huruf d dan huruf h sepanjang

frasa "*dan/atau pernah menjadi pejabat negara*"; Pasal 26 ayat (5); Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e; Pasal 50A; Pasal 57 ayat (2a); Pasal 59 ayat (2), dan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 8 Tahun 2011) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusan tersebut, terdapat 1 (satu) pasal yang relevan dengan fokus pembahasan tulisan ini yakni Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 yang menyebutkan "*Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sebagai dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan*". Ketentuan Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 tersebut senada dengan Pasal 10 ayat (2) UU 12/2011 yang mengatur "*Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden*."

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 menyatakan bahwa Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menerangkan bahwa Norma Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum karena DPR dan Presiden hanya akan menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi jika diperlukan saja. Selain itu, frasa "DPR atau Presiden" dalam Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 juga mengandung kekeliruan karena berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, setiap rancangan undang-undang dibahas secara bersama oleh DPR **dan** Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.[14] Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011, Anggota Panitia Kerja Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003), Komisi III DPR RI, Taufik Basari mengemukakan bahwa Komisi III DPR RI akan melakukan revisi UU No. 24 Tahun

[14] Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011, hal. 75-76.

2003 sebagai kategori rancangan undang-undang kumulatif terbuka akibat putusan Mahkamah Konstitusi dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2020[15] dan secara spesifik menghapus Pasal 59 ayat (2) UU N0. 8 Tahun 2011.[16]

Putusan Mahkamah Kontitusi yang menjadikan Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 tidak berlaku tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh DPR bersama Presiden melalui penghapusan pasal dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Nomor 7 Tahun 2020) yang mulai diundangkan sejak 29 September 2020.

Substansi Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 memiliki kesamaan dengan substansi Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 namun perubahan Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tidak dilakukan dalam UU No. 15 Tahun 2019 karena hanya berfokus pada pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya dalam rangka memastikan keberlanjutan dalam pembentukan undang-undang dan pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.[17] Berdasarkan pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dan preseden tindak lanjut di atas, sifat putusan Mahkamah Konstitusi adalah final dan mengikat umum yang harus langsung dilaksanakan oleh tidak hanya DPR saja melainkan bersama dengan Presiden. Bentuk pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR dan

---

[15] Taufik Basari, *Apa dan Mengapa Revisi UU MK?*, tulisan lepas yang tidak dipublikasikan, 2020.

[16] Kompas.com, Polemik Penghapusan Ayat dalam Pasal 59 UU MK, Ini Penjelasan Anggota Komisi III DPR, https://nasional.kompas.com/read/2020/10/14/09293611/polemik-penghapusan-ayat-dalam-pasal-59-uu-mk-ini-penjelasan-anggota-komisi, diakses pada 13 Maret 2022.

[17] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, op.cit Penjelasan Umum.

Presiden ialah dengan melakukan perubahan atau penghapusan pasal dan/atau ayat suatu undang-undang atau bisa juga dengan melakukan pembentukan suatu undang-undang. Dengan demikian Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang masih menggunakan frasa "*DPR atau Presiden*" pada ketentuan "*Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden*" perlu dilakukan perubahan menjadi "*DPR dan Presiden*" sehingga ketentuan selengkapnya menjadi "*Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR dan Presiden*".

2. Perubahan Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 28 P/HUM/2021

   Terkait dengan keharusan bagi Presiden untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung mengacu pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 28 P/HUM/2021 dalam perkara permohonan keberatan hak uji materiil atas Pasal 34A ayat (1) huruf a dan huruf b, Pasal 34A ayat (3), Pasal 43A ayat (1) huruf a, dan Pasal 43A ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan (PP No. 99 Tahun 2012). Adapun amar putusan perkara tersebut menyatakan Pasal 34A ayat (1) huruf a, Pasal 34A ayat (3), Pasal 43A ayat (1) huruf a, dan Pasal 43A ayat (3) PP No. 99 Tahun 2012 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (UU No. 12 Tahun 1995) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Pemberian Remisi bagi Narapidana tidak harus memenuhi persyaratan bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya, bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana korupsi. Selain itu Mahkamah Agung juga mewajibkan kepada Presiden untuk mencabut Pasal 34A ayat (1) huruf a, Pasal 34A ayat (3),

Pasal 43A ayat (1) huruf a, dan Pasal 43A ayat (3) PP No. 99 Tahun 2012.[18]

Berdasarkan putusan di atas, terdapat perintah dari Mahkamah Agung kepada Presiden selaku pembentuk PP No. 99 Tahun 2012 untuk mencabut Pasal 34A ayat (1) huruf a, Pasal 34A ayat (3), Pasal 43A ayat (1) huruf a, dan Pasal 43A ayat (3) PP No. 99 Tahun 2012 karena bertentangan UU No. 12 Tahun 1995. Perintah Mahkamah Agung tersebut telah selaras dengan amanat Pasal 6 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Agung sejatinya juga termasuk dalam salah satu materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden serta perda provinsi dan perda kabupaten/kota.

Berangkat dari pemahaman tersebut, maka Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang belum memasukkan putusan Mahkamah Agung sebagai salah satu materi muatan peraturan pemerintah, peraturan presiden, perda provinsi, dan perda kabupaten/kota, perlu dilakukan perubahan. Agar mendapatkan gambaran yang lebih utuh, berikut disampaikan tabel persandingan Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 sebelum dan sesudah ditambahkan materi muatan putusan Mahkamah Agung:

NO.	PASAL 12, PASAL 13, DAN PASAL 14 UU NO. 12 TAHUN 2012 SEBELUM DITAMBAHKAN MATERI MUATAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG	PASAL 12, PASAL 13, DAN PASAL 14 UU NO. 12 TAHUN 2012 SETELAH DITAMBAHKAN MATERI MUATAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG
1.	Pasal 12 *Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.*	Pasal 12 *Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya* ***dan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Agung.***
2.	Pasal 13 *Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah,*	Pasal 13 *Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan*

[18] Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 28 P/HUM/2021, hal. 39-40.

NO.	PASAL 12, PASAL 13, DAN PASAL 14 UU NO. 12 TAHUN 2012 SEBELUM DITAMBAHKAN MATERI MUATAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG	PASAL 12, PASAL 13, DAN PASAL 14 UU NO. 12 TAHUN 2012 SETELAH DITAMBAHKAN MATERI MUATAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG
	atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.	*Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan,* ***dan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Agung.***
3.	Pasal 14 *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.*	Pasal 14 *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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,* ***dan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Agung.***

Sumber: persandingan UU No. 12 Tahun 2011 dengan usulan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 dari Penulis.

Penambahan materi muatan putusan Mahkamah Agung ke dalam peraturan pemerintah dan peraturan presiden selaras dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa "*Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung*"[19] dan Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 5 Tahun 2004) yang menyatakan "*Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*".[20]

[19] Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, *op.cit*, Pasal 9 ayat (2).

[20] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, UU No. 5 Tahun 2004, LN No. 9 Tahun 2004, TLN No. 4359, Pasal 31 ayat (1).

Selanjutnya, penambahan materi muatan putusan Mahkamah Agung ke dalam perda provinsi dan perda kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 juga berkaitan erat dengan 2 (dua) putusan Mahkamah Konstitusi yakni yang pertama, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menguji (di antaranya) Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) sepanjang frasa "*pembatalan perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014). Dan yang kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menguji Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) sepanjang frasa "*Perda Provinsi dan*", Pasal 251 ayat (7) sepanjang "*Perda Provinsi dan*", Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) sepanjang frasa "*Perkada bupati/walikota*" dan sepanjang frasa "*Perda Kabupaten/Kota*", dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan Pasal 251 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014, sepanjang frasa "*pembatalan perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan pertimbangan hukum bahwa demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, pengujian atau pembatalan perda merupakan ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung[21] sehingga pembatalan perda kabupaten/kota, peraturan bupati/walikota tidak lagi dilakukan oleh gubernur atau Menteri Dalam Negeri.

Berikutnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) sepanjang frasa "*Perda Provinsi dan*", Pasal 251 ayat

[21] Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bagian pertimbangan hukum dan amar putusan.

(7) sepanjang "*Perda Provinsi dan*", dan Pasal 251 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan pertimbangan hukum bahwa pembatalan perda melalui mekanisme *executive review* adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945[22] sehingga pembatalan perda provinsi tidak lagi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melainkan harus melalui mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut meneguhkan argumentasi bahwa tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Agung oleh pemerintah provinsi bersama dengan DPRD provinsi dalam perubahan perda provinsi sangat beralasan untuk dimasukkan menjadi materi muatan perda provinsi, begitu pula tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Agung oleh pemerintah kabupaten/kota bersama dengan DPRD kabupaten/kota dalam perubahan perda kabupaten/kota juga sangat beralasan untuk dimasukkan menjadi materi muatan perda kabupaten/kota.

C. Penutup

Simpulan

1. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat seluruh lembaga negara dan warga negara (*erga omnes*) tidak terkecuali DPR dan Presiden. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 menyatakan Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Kontitusi tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh DPR bersama Presiden melalui penghapusan Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 dalam UU Nomor 7 Tahun 2020. Substansi Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 mengenai tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kesamaan dengan substansi Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 namun perubahan Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tidak dilakukan dalam UU No. 15 Tahun 2019.

[22] Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, bagian pertimbangan hukum dan amar putusan.

2. Sama halnya dengan sifat putusan Mahkmah Konstitusi, putusan Mahkamah Agung juga bersifat final dan mengikat seluruh lembaga negara dan warga negara (*erga omnes*) yang harus ditindaklanjuti oleh Presiden selaku pembentuk peraturan pemerintah dan peraturan presiden, gubernur bersama DPRD Provinsi selaku pembentuk perda provinsi, dan bupati/walikota bersama DPRD kabupaten/kota selaku pembentuk perda kabupaten/kota. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 28 P/HUM/2021 yang selaras dengan Pasal 6 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011, putusan Mahkamah Agung sangat beralasan untuk dimasukkan menjadi materi muatan dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden, perda provinsi, dan perda kabupaten/kota.

Saran

1. Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang masih menggunakan frasa "*DPR atau Presiden*" pada ketentuan "*Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden*" perlu dilakukan perubahan menjadi frasa "*DPR dan Presiden*" sehingga ketentuan selengkapnya menjadi "*Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR dan Presiden*". Hal ini ditempuh agar eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi memiliki pijakan hukum yang kuat untuk direalisasikan.
2. Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 perlu diubah dengan menambahkan putusan Mahkamah Agung sebagai materi muatan dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden, perda provinsi, dan perda kabupaten/kota. Hal ini dilakukan sebagai bentuk perwujudan sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sekaligus sebagai sarana untuk melindungi hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Laksono, Fajar, et al, *Impilkasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Sekolah Bertaraf Internasional (SBI)/Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)*, 2013.

B. Jurnal

Anisah, Inayatul *Dekonstruksi Hukum Sebagai Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia Pasca Reformasi*, Jurnal Syariah dan Hukum De Jure, Volume 2 No. 1, Juni 2010, hal 21.

Isra, Saldi, *Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 4, Nomor 1, Maret 2015.

Laksono Fajar dan Soeroso, *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 11 No. 1 – Maret 2014, hal. 79-80

Seta, Salahudin Tunjung Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 17 No. 2 – Juni 2020, hal.156.

Suparto, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65/P/HUM/2018)*, Jurnal SASI Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume 27, No. 1, Januari-Maret 2021.

Syahrizal, Ahmad, Problem Implementasi Putusan MK, Jurnal Konstitusi, Volume 4, No. 1, Maret 2007, hal. 112.

C. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, UU No. 5 Tahun 2004, LN No. 9 Tahun 2004, TLN No. 4359.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 8 Tahun 2011, LN No. 70 Tahun 2011, TLN No. 5226.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398.

Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Materiil*, Perma No. 1 Tahun 2011.

D. Putusan Pengadilan

Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011.

Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 28 P/HUM/2021.

E. Karya Ilmiah Lain

Basari, Taufik, *Apa dan Mengapa Revisi UU MK?*, tulisan lepas yang tidak dipublikasikan, 2020.

Naskah Akademik Rancangan Undang–Undang tentang Perubahan Atas Undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

F. Internet

Kompas.com, *Polemik Penghapusan Ayat dalam Pasal 59 UU MK, Ini Penjelasan Anggota Komisi III DPR*, https://nasional.kompas.com/read/2020/10/14/09293611/polemik-penghapusan-ayat-dalam-pasal-59-uu-mk-ini-penjelasan-anggota-komisi, diakses pada 13 Maret 2022.

Pujiningrum, Wigati, Pembangunan Hukum Perdata Melalui Yurisprudensi, Artikel dari tautan https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/4206/pembangunan-hukum-perdata-melalui-yurisprudensi, diakses pada 12 Maret 2022.

PENERAPAN KEWENANGAN EX ANTE REVIEW DI INDONESIA

Oleh
Abdul Aziz Billah Djangaritu, S.H., M.H.
abd.aziz71@alumni.ui.ac.id

A. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan merupakan saraf utama dalam sistem bernegara. Oleh karenanya keberadaan peraturan perundang-undangan sangat penting dalam suatu negara, terutama negara yang memegang teguh konsep negara hukum seperti negara Indonesia. Sebagai wujud kodifikasi hukum, peraturan perundang-undangan merupakan pedoman hidup yang harus ditaati baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Bagir Manan dalam bukunya yang berjudul "Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia":[1]

> Untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk undang-undang. Lebih lanjut pemikiran ini menyatakan bahwa, suatu undang-undang itu baik kalau dipenuhi beberapa syarat *pertama*: Undang-undang harus bersifat umum (*algemeen*). Umum baik mengenai waktu, tempat, orang atau obyeknya. *Kedua*: undang-undang harus lengkap, tersusun dalam suatu kodifikasi.

Selanjutnya, dalam buku materi ajar "Teori Perundang-undangan" yang disusun oleh Maria Farida Indrati, Sonny Maulana dan Fitriani Ahlan Syarif menyebutkan:[2]

---

[1] Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia,* (Jakarta: Ind-Hill. Co, 1992), hlm. 6.

[2] Maria Farida Indrati, Sonny Maulana dan Fitriani Ahlan Syarif, *Teori Perundang-undangan,* Materi Ajar (Buku A), (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hlm. 36-37.

> Dalam suatu *rechtsstaat* (secara tepat diterjemahkan oleh UUD 1945 dengan "negara berdasar atas hukum") yang modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.

Pada pelaksanaannya, baik pembuatan ataupun pelaksanaan Peraturan perundang-undangan terkhusus di negara Indonesia menemui berbagai macam permasalahan. Obesitas regulasi yang berdampak pada lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja merupakan salah satu permasalahan yang menjadi sorotan dibidang peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bila dilihat, terdapat jumlah regulasi yang tercatat pada tahun 2019 mencapai 42.996. Perinciannya, peraturan pusat sebanyak 8.414, peraturan menteri 14.453, peraturan lembaga pemerintah nonkementerian 4.164, dan peraturan daerah sebanyak 15.965.[3] Dengan banyaknya regulasi tersebut, pada tahun 2020 pemerintah menginisiasi lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan pada 5 oktober 2020 melalui paripurna di DPR RI menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) yang selanjutnya ditanda tangani oleh Presiden pada tanggal 2 November 2020.

Lahirnya UU Ciptaker yang berbentuk *omnibus law* ini diharapkan dapat menjadi solusi dari obesitas regulasi yang terjadi di Indonesia. Pada kenyataanya UU Ciptaker menuai banyak kritik, baik dari segi pembuatannya sampai pada penerapannya. Adapun beberapa permasalahan yang ada pada UU Ciptaker seperti tidak terencana dengan baik, tergesa-gesa, dan juga persoalan cara penyusunan.[4] Lebuh lanjut, polemik pada

[3] "Obesitas Regulasi", Media Indonesia, diakses pada 27 November, 2021, https://mediaindonesia.com/podiums/detail_podiums/1671-obesitas-regulasi.

[4] "Tiga masalah dalam revisi undang-undang terkait UU Cipta Kerja, The Conversation, diakses pada tanggal 27 November, 2021,

UU Ciptaker pada akhirnya melalui proses pengujian *judicial review* di Mahkamah Konstitusi yang berujung dikeluarkannya Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 yang salah satu inti amar putusannya mewajibkan adanya perbaikan tata cara pembentukan UU Ciptaker, yang apabila tidak dilakukan dalam kurun waktu 2 (dua) tahun dapat berakibat UU Ciptaker dinyatakan Inkonstitusional secara permanen.[5]

Melihat pada penjelasan diatas, dirasa perlu suatu langkah yang tepat dalam penyelesaian permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan, agar saat disahkan maupun pelaksanaannya tidak banyak menemui permasalahan atau bahkan penolakan dari masyarakat. *Ex ante review* merupakan suatu metode, di mana terdapat pengujian undang-undang pada posisi sebelum disahkan. Mekanisme ini merupakan skema preventif sehingga dapat mencegah kerugian yang mungkin terjadi ketika undang-undang tersebut telah diundangkan.[6] Mekanisme ini dirasa sangat perlu untuk diperhatikan sebagai solusi terhadap masalah-masalah dalam pembuatan atau perancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia, tidak hanya untuk tataran undang-undang, tetapi juga dapat diterapkan pada peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang sebagai peraturan pelaksana. Dalam hal ini metode *ex ante review* selain mencegah konflik vertikal peraturan perundang-undangan melainkan juga dapat mencegah konflik horizontal.

Berdasar pada penjelasan diatas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas pada tulisan ini yaitu bagaimana konsep *ex ante review* dalam penyelesaian masalah pembentukan peraturan perundang-undangan? dan bagaimana penerapan kewenangan dan model penerapan *ex ante review* di Indonesia?. Dengan demikian diharapkan tulisan ini dapat menjelaskan bentuk konsep *ex ante review* dalam penyelesaian masalah-masalah yang hadir pada

---

https://theconversation.com/tiga-masalah-dalam-revisi-undang-undang-terkait-uu-cipta-kerja-161998

[5] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm 416-417

[6] Victor Imanuel W. Nalle, *Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia,* (Jakarta: Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013), hlm. 440

pembentukan peraturan perundang-undangan dan juga diharapkan dapat menggambarkan model penerapan kewenangannya serta lembaga seperti apa yang layak menjalankan kewenangan dari konsep *ex ante review* di Indonesia.

Adapun metode yang digunakan dalam tulisan ini bersifat yuridis normatif dengan tipologi penelitian preskriptif, sedangkan untuk metode analisisnya yaitu kualitatif berdasarkan permasalahan yang akan dibahas. Tulisan ini akan menggunakan studi kepustakaan/studi dokumen untuk mencari dan mengolah data terkait konsep *ex ante review* itu sendiri dan bagaimana penerapannya serta lembaga mana yang berhak menjalankan konsep *ex ante review* tersebut.

B. Pembahasan

1. Konsep *Ex Ante Review* Dalam Penyelesaian Masalah Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada umumnya, model penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan itu dikenal ada 3 jenis yaitu *judicial review, eksekutive review* dan juga *legislative review*. Dimana *judicial review* merupakan bentuk pengujian peratuan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif dalam hal ini MK (Mahkamah Konstitusi) dan MA (Mahkamah Agung) setelah peraturan perundang-undangan disahkan dan dijalankan. Sedangkan *legislative review* yakni peninjauan atau perubahan Undang-Undang atau Peraturan Daerah oleh lembaga legislatif (DPR/DPRD dan Presiden/ Pemerintah Daerah) sesuai dengan tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya atau karena terjadi perubahan kebutuhan yang tidak bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya.[7] Adapun *eksekutive review* oleh Jimly Asshiddiqie dimaknai sebagai upaya kontrol

[7] Mahfud MD dalam Muhamad Kurnia, *Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Rangka Uji Konstitusionalitas Undang-Undnag Dasar 1945 (Legislative Review) Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Di Bidang Legislasi,* Tesis, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), hlm. 86

terhadap norma hukum oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi *bestuur* di bidang eksekutif.[8]

Model penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan di atas merupakan model penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan pasca peraturan perundang-undangan disahkan dan/atau dijalankan. Model penyelesaian seperti itu tidak begitu efektif dalam menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan terutama permasalahan terkait obesitas atau tumpang tindihnya regulasi di Indonesia. Hal tersebut tidak dapat menutupi betapa buruknya kualitas peraturan perundang-undangan yang ada, bahkan justru sebaliknya dengan model pengujian setelah pengesahan peraturan perundang-undangan tersebut dapat membuka angka regulasi yang bermasalah setelah disahkan.

Dapat diketahui untuk lembaga yudikatif, semenjak berdirinya Mahkamah Konstitusi dan dilekatkan kewenangan *judicial review* sampai dengan tahun 2021 bulan November, telah mengeluarkan Putusan terkait Pengujian Undang-Undang sebanyak 1469 Putusan,[9] belum termasuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di Mahkamah Agung yang sepanjang tahun 2015-2019 (lima tahun) sebanyak 379 perkara yang putus.[10] Sedangkan lembaga eksekutif pada tahun 2016 melalui Kementrian Dalam Negeri pernah merilis detail 3.143 perda yang telah dibatalkan.[11] Dengan demikian, banyaknya angka

---

[8] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang,*(Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 6-7

[9] "Rekapitulasi Putusan", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, diakses pada tanggal 27 November, 2021, https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4

[10] Laporan Tahunan MARI 2015-2019, dalam Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional/Saldi Isra,* (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 281.

[11] "Mendagri Publikasikan 3.143 Perda Yang Dicabut atau Direvisi Pemerintah", JDIH BPK, diakses pada tanggal 12 November, 2021, https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/07/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut....pdf. Dapat diketahui bahwa kewenangan *eksecutive*

pengujian peraturan perundang-undangan tersebut membuktikan perlunya perhatian khusus terhadap perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Model pengujian *review* atau pengujian setelah suatu peraturan perundang-undangan disahkan tersebut pada akhirnya dapat dikatakan tidak memperhatikan hal-hal yang berpotensi yang dapat mengganggu nilai ideal dari suatu produk peraturan perundang-undangan. Misalnya, kewenangan dalam melahirkan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia diketahui mayoritas dikuasai oleh lembaga-lembaga politik (DPR dan Pemerintah/Presiden) sehingga tidak dapat dipungkiri akan adanya potensi dimasukkannya kepentingan politik ke dalam suatu produk peraturan perundang-undangan.

Adanya permasalahan seperti di atas, tentunya diperlukan suatu metode yang dapat mengurangi potensi timbulnya permasalahan-permasalahan yang tidak mampu diatasi dengan model pengujian *review*. Metode *ex ante review* dirasa sangat diperlukan dalam proses perbaikan sebuah sitem hukum untuk menyelesaikan permasalahan terutama permasalahan terkait obesitas dan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode *ex ante review* merupakan bentuk pengujian yang berbeda dengan *review* pada umumnya dikarenakan pengujiannya dilakukan sebelum suatu peraturan perundang-undang disahkan. Metode ini bukanlah metode yang asing, akan tetapi sudah diterapkan oleh beberapa negara seperti Finlandia dan Perancis.

Dengan demikian peraturan perundang-undangan akan melalui rangkaian proses sinkronisasi dan juga harmonisasi sebelum diundangkan, di mana proses ini dapat berfungsi sebagai filter yang dapat mengurangi permasalahan dalam proses perancangan/ penyusunan agar peraturan perundang-undangan ketika disahkan

review ini telah dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016.

dapat berjalan dengan efisien sebagaimana mestinya. Istilah sinkronisasi menurut Ngesti D. Prasetyo sebagaimana dikutip oleh Jazim Hamidi adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-perundang dan kebijakan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang telah ada dan sedang disusun untuk mengatur suatu bidang tertentu.[12]

Selain sinkronisasi, terdapat juga proses harmonisasi. Harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Dalam pelaksnaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multiteral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.[13]

Keberadaan proses sinkronisasi dan harmonisasi pastinya perlu didukung dengan proses pengujian yang tidak hanya berdasar pada satu jenis kategori, melainkan dengan memperhitungkan kategori-kategori lainnya sehingga dapat menghasilkan produk peraturan perundnag-undangan yang baik. Adapun kategori-kategori tersebut antara lain:[14]

---

[12] Jazim Hamidi, dalam Arif Susandi, *Upaya Sinkronisasi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat,* Tesis, (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018) ,hlm. 53.

[13] Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM RI dalam Danrivanto Budhijanto, *Teori Hukum Konvergensi,* (Bandung: PT Refika Aditama, 2014), hlm. 104.

[14] Luzius Mader, *Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation,* Statute Law Review, Volume 22, Number 2, pp. 119-131, 2001, hlm. 119-120.

a. *Legislative methodology (or material (substantive) legostic): deals with the content of legislation; proposes a methodical way of elaborating normative contents and develops practical tools facilitating the different steps or phases of this methodical.*
b. *Legislative technique (formal logistic in the narrow sense): deals with formal aspects of legislation, with the different types of normative acts, with their formal structure, etc;*
c. *Legislative drafting: concerns linguistic aspects of legislation, the way of expressing normative contents by normative texts;*
d. *Legislative communication: the publication of normative texts dor, more generally, the way of communicating normative contents, including a broad range of information about legislation, not only the official publication;*
e. *Legislative procedure: the process of elaborating, enacting and implementing legislation follows procedural rules of various kinds; these rules may influence to some extent the formal and the material or substantial quality of legislation; they may further or hinder the methodical approach of the legists, i.e. of the persons preparing new legislation;*
f. *The management of legislative projects: preparing legislation may be seen as a task for which the principles and techniques of project management are applicable;*
g. *The sociology of legislation: the political process preceding the enactment of legislation, the implementation process and the effects of legislation are an important field for sociological studies and an essential element of legisprudence;*
h. *The theory of legislation: consideration of the role or function of legislation as an instrument of social guidance and control by the state.*

Dengan mengadopsi kategori-kategori tersebut dalam proses sinkronisasi dan harmonisasi suatu rancangan peraturan perundang-undangan, tentunya dapat mengurangi potensi adanya peraturan perundang-undangan yang dapat mencederai cita-cita atau ide dasar suatu negara yang tertuang dalam konstitusi.

2. **Penerapan Kewenangan Dan Model Penerapan *Ex Ante Review* Di Indonesia**

Ex ante review merupakan suatu metode yang dimaksudkan untuk tidak mencakup fungsi legislasi yang ada pada lembaga legislative (DPR) dalam mengesahkan suatu Undang-Undang maupun lembaga eksekutive (Pemerintah/Presiden pada negara Presidensil) dalam mengesahkan peraturan pelaksana. Metode ini hadir untuk memberikan masukan/saran berupa pertimbangan kepada lembaga *legislative* maupun *eksekutive* saat proses pembuatan peraturan perundang-undangan masuk ke dalam fase pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sebelum rancangan tersebut disahkan menjadi sebuah peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan apa yang telah disebutkan di atas, maka kewenangan ini tidak seharusnya berada pada lembaga negara baik itu *legislative* maupun *eksekutive*. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga nilai ideal dari kewenangan dalam menjalankan metode *ex ante review*. Terdapat lembaga *judicial* seperti halnya MK dan MA yang memiliki fungsi untuk melakukan *judicial review*[15]. Namun, tidak berarti salah satu dan/atau kedua lembaga *judicial* tersebut dapat memegang kewenangan untuk menjalankan metode *ex ante review,* dengan alasan bahwa fungsi mereka memiliki objek yang sama yaitu peraturan perundang-undangan.

Dapat dilihat kedudukan kedua lembaga *judicial* baik MK dan MA sebagai pengawal jalannya produk-produk lembaga *legislative* dan *eksekutive.* MK mengawal jalannya Undang-Undang sebagai produk *legislative* dan MA mengawal produk *eksekutive* yaitu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang.

[15] Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*) sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 158

Seperti halnya yang dimaksudkan Jimly Asshiddiqie bahwa hal tersebut sesuai dengan prinsip *checks and balances,* hubungan antar lembaga-lembaga negara yang ada bersifat horizontal, tidak ada yang lebih tinggi dan yang lebih rendah.[16] Dengan demikian baik MK maupun MA dinilai tidak dapat melaksanakan kewenangan menjalankan metode *ex ante review* dikarenakan keberadaannya sebagai perwujudan *checks and balances* dari lembaga *legislative* dan *eksekutive,* di mana metode tersebut dijalankan pada fungsi legislasi yang dimiliki oleh lembaga *legislative* dan *eksekutive.*

Berkaca pada negara lain, penerapan metode *ex ante review* dijalankan oleh lembaga khusus tertentu. Hal itu dapat dilihat pada 2 (dua) negara berikut:

a. Finlandia

Pengujian *ex ante* di beberapa negara tidak dijalankan oleh lembaga peradilan seperti Mahkamah Konstitusi tetapi dijalankan oleh lembaga diluar peradilan yang memiliki kewenangan khusus, seperti halnya di negara Finlandia yang dijalankan oleh sebuah lembaga bernama *The Constitutional Law Committee of Parliament* (Komite Konstitusi) yang merupakan bagian dari kelembagaan parlemen.

Komite Konstitusi memiliki fungsi utama untuk mengeluarkan pernyataan tentang rancangan undang-undang yang dikirim kepadanya untuk dipertimbang-kan dan tentang konstitusionalitas hal-hal lain dan hubungannya dengan instrumen hak asasi manusia internasional. Komite merancang undang-undang yang berkaitan dengan amandemen Konstitusi atau terkait erat dengan Konstitusi, termasuk undang-undang yang berkaitan dengan pemilu, kewarganegaraan, masalah bahasa dan partai politik.[17] Dengan demikian lembaga ini memiliki peran penting dalam memberikan masukan kepada lembaga legislatif Finlandia agar suatu

[16] *Ibid,* hlm. 48-49.

[17] "Constitutional Law Committee", EDUSKUNTA RIKSDAGEN, diakses pada 09 Maret, 2022, https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Pages/default.aspx

rancangan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi setelah disahkan menjadi suatu undang-undang.

Meskipun demikian, pembahasan-pembahasan yang dilakukan oleh Komite Konstitusi tidak termasuk prosedur rutin di parlemen. Walaupun merupakan lembaga kuasi-yudisial yang menjadi bagian dari parlemen, tetapi Komite Konstitusi tidak selalu menjadi lembaga yang berseberangan dengan pemerintah. Sebaliknya dalam beberapa perkara Pemerintah, yang menyerahkan suatu rancangan undang-undang kepada parlemen justru menyarankan untuk berkonsultasi dengan Komite.[18]

Komite Konstitusi dalam menjalankan fungsi utamanya, tidak semua rancangan undang-undang diperiksa meskipun substansinya terkait dengan konstitusi dan hak konstitusional. Pada saat pembahasan rancangan undang-undang dianggap perlu melibatkan Komite Konstitusi maka ada mekanisme yang perlu dilalui. Ketika sidang pleno Parlemen merujukkan rancangan undang-undang pada suatu panitia khusus untuk menangani, dan panitia khusus tersebut dapat memutuskan bahwa panitia khusus harus meminta pendapat dari Komite. Keputusan untuk meminta pendapat dari Komite Konstitusi didasarkan pada usul yang diajukan oleh parlemen, bahwa pendapat Komite Konstitusi memang dibutuhkan. Jika keputusan tersebut tidak dibuat oleh sidang pleno, panitia khusus – dengan inisiatifnya sendiri – dapat meminta Komite Konstitusi untuk memberikan pendapat, jika ada ketidakpastian tentang konstitusionalitas atau tentang bagaimana substansi rancangan tersebut berhubungan dengan hak asasi manusia. Selain itu, panitia dapat berkonsultasi dengan ahli tentang aspek konstitusional atau hak-hak dasar dalam rancangan undang-undang tersebut.[19]

[18] Victor Imanuel W. Nalle, *Op.Cit.,* hlm. 449.
[19] *Ibid.,* hlm. 452-453.

b. Perancis

Berdasarkan Konstitusi Republik Kelima pada tanggal 4 Oktober 1958 (*La Constitution du 4 octobre 1958*), Negara Prancis membentuk *Conseil Constitutionnel* (Dewan Konstitusi). Dewan Konstitusi memiliki berbagai kekuasaan, termasuk khususnya peninjauan konstitusionalitas undang-undang.[20] Lembaga ini merupakan lembaga yang menyerupai Mahkamah Konstitusi namun memiliki perbedaan model dengan Mahkamah Konstitusi pada umumnya yang melakukan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang.

Dalam sistem Perancis yang diuji adalah rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen, tetapi belum disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas menganggap rancangan yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi, maka mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstitusionalitasnya di *la Conseil Constitutionnel* atau Dewan Konstitusi. Dewan inilah yang akan memutuskan apakah rancangan undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar.[21]

Dewan Konstitusi memiliki dua jenis kekuasaan yaitu Kekuasaan Kehakiman berupa pengujian konstitusionalitas rancangan undang-undang seperti diterangkan sebelumnya juga menguji konstitusionalitas undang-undang yang telah disahkan. Menguji konstitusionalitas undang-undang merupakan penambahan setelah adanya amandemen konstitusi pada 23 Juli 2008. Kekuasaan yang selanjutnya adalah Kekuasaan Konsultatif yang menjadikan Dewan Konstitusi dapat mengeluarkan pendapat apabila

[20] "General Overview", Conseil Constitutionel.fr, diakses pada tanggal 14 Maret, 2022, https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/general-overview

[21] Termuat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang,* (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 4-5.

dimintai oleh kepala negara maupun parlemen.[22] Oleh karenanya hal-hal berupa kewenangannya tersebut di ataslah yang membuat lembaga Dewan Konstitusi tidak sama dengan Mahkamah Konstitusi pada umumnya.

Jika rancangan undang-undang oleh Dewan Konstitusi dinyatakan sah dan konstitusional maka rancangan undang-undang tersebut dapat disahkan dan diundangkan oleh Presiden. Sebaliknya, jika rancangan undang-undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan undang-undang dasar, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai undang-undang. Putusan Dewan Konstitusi dalam hal ini memiliki kekuatan yang final dan mengikat.[23] Dengan demikian meskipun terdapat perbedaan dalam mekanisme pelaksanaan tugas menjaga nilai konstitusi pada undang-undang, Dewan Konstitusi memiliki putusan yang bersifat final mengikat yang pada dasarnya sama dengan Mahkamah Konstitusi pada umumnya.

Bila dianalisa berdasarkan bandingan terhadap 2 (dua) negara diatas, keberadaan metode *ex ante review* dimaksudkan untuk memperkuat kewenangan legislasi yang ada pada lembaga *eksekutive* dan *legislative* sehingga produk legislasi yang dihasilkan tidak bertentangan dengan konstitusi. Oleh karenanya kewenangan untuk menjalankan metode *ex ante review* sebaiknya dijalankan oleh lembaga yang bersifat Independen. Hal ini serupa seperti apa yang terjadi di Amerika Serikat, dimana menurut Jack H. Knoot and Gary J. Miller dalam menjalankan salah satu alasan yang menjadi pendorong lembaga negara independen di Amerika Serikat adalah penggunaan '*agencies theory*' dalam sistem administrasi dan birokrasi negara. Teori ini menjelaskan adanya pola hubungan *principal* dengan *agent* dalam relasi birokrasi. *Principal* sendiri adalah organ pokok, sedangkan *agent*-nya adalah lembaga negara independen yang ikut

[22] "General Overview", *Op.Cit.*
[23] Victor Imanuel W. Nalle, *Op.Cit.,* hlm. 455.

membantu menjalankan tugas-tugas yang dimiliki oleh organ pokok tersebut.[24]

Selain itu, fungsi-fungsi lembaga independen tidak hanya terbatas dalam menjalankan peraturan perundang-undangan, namun dapat turut serta membuat regulasi. Sebagaimana Mark Thatcher mengatakan bahwa lembaga negara independen dibagi ke dalam dua aliran besar, yakni lembaga yang melakukan regulasi berdasarkan prinsip dari teori pasar, dan lembaga yang membuat regulasi untuk melindungi kepentingan publik.[25]

Berkaca dengan pandangan-pandangan ahli di atas terkait lembaga independen, maka yang paling dimungkinkan diberikan kewenangan dalam menjalankan metode *ex ante review* adalah lembaga yang bersifat independen. Dengan demikian lembaga yang menjalankan metode *ex ante review* tersebut dapat dijauhkan dari potensi permasalahan yang ada di lembaga *eksekutive* maupun *legislative* dan juga tidak menurunkan derajat lembaga *judicial* sebagai lembaga penyeimbang kekuasaan pemegang fungsi legislasi.

Lebih lanjut, bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengamanatkan adanya pembentukan lembaga negara baru yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.[26] Sehingga kehadiran lembaga khusus ini sangat sangat diperlukan untuk perbaikan pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dalam tulisan ini, bentuk lembaga khusus tersebut harus dapat

---

[24] Jack H. Knott and Gary J. Miller, dalam Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 38

[25] Mark Thatcher, dalam *Ibid.,* hlm. 38-39.

[26] Indonesia, Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 85.

dijauhkan dari pengaruh-pengaruh kekuasaan lainnya dengan status sebagai lembaga independen.

C. Penutup

Ex ante review merupakan suatu metode pengujian sebelum suatu peraturan perundang-undang disahkan dan berlaku, berbeda dengan model pengujian pada umunya yang melakukan pengujian setelah peraturan perundang-undangan disahkan seperti *Judicial review, legislative review* dan *eksekutive review*. Metode ini dapat menjadi sebuah solusi untuk mengurangi bahkan mencegah hadirnya permasalahn obesitas pada peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih satu sama lainnya melalui proses sinkronisasi dan harmonisasi. Proses pelaksanaan metode *ex ante review* juga perlu memperhatikan kategori-kategori yang seperti dijelaskan sebelumnya di atas[27] sebagai langkah yang perlu diperhatikan dalam melahirkan peraturan perundang-undangan yang baik.

Diperlukannya suatu lembaga negara yang dapat menjalankan kewenangan *ex ante review*, dimana lembaga tersebut harus bersifat netral terhadap kekuasaan-keuasaan yang memegang fungsi legislasi seperti *eksekutif* dan *legislative*. Sifat netral yang dimaksudkan agar dalam menjalankan kewenangannya, lembaga negara tersebut terhindar dari kepentingan-kepentingan politik yang ada pada lembaga *executive* maupun lembaga *legislative*. Dengan demikian, bentuk lembaga yang layak untuk menjalankan kewenangan *ex ante review* adalah lembaga independen yang diketahui sebagai suatu bentuk lembaga negara yang dikhususkan untuk memegang kewenagan tertentu guna membantu dan mengefektifkan kinerja lembaga utama atau lembaga yang menjalankan fungsi utama negara. Pembentukan lembaga ini, seharusnya sudah menjadi prioritas, dikarenakan selain dari kebutuhan utama dalam kontrol dan perbaikan peraturan perundang-undangan, juga telah menjadi amanah dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2021 tentang

[27] Metodologi legislasi (*legislative methodology*), Teknik legislasi (*legislative technique*), Perancangan legislasi (*Legislative drafting*), Komunikasi legislasi (*Legislative communication*), Manajemen legislasi (*The management of legislation*), Aspek sosiologis dalam legislasi (*The sociology of legislation*), Teori legislasi (*The theory of legislation*).

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan pembahasan dalam tulisan ini, penulis mengharapkan kewenagan untuk menjalankan metode *ex ante review* mesti segera dijalankan. Oleh karenanya dibutuhkan pula pembentukan wadah yang layak dan kuat berupa lembaga independen, agar nantinya kewenangan khusus dalam bidang legislasi tersebut dapat berjalan secara efektif tanpa intervensi dari lembaga negara lainnya.

D. Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang.* Jakarta: Konpress, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang.* Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Budhijanto, Danrivanto. *Teori Hukum Konvergensi.* Bandung: PT Refika Aditama, 2014.

Indrati, Maria Farida, et al. *Teori Perundang-undangan.* Materi Ajar (Buku A). Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.

Isra, Saldi. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional/Saldi Isra.* Depok: Rajawali Pers, 2020.

Kurnia, Muhamad. *Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Rangka Uji Konstitusionalitas Undang-Undnag Dasar 1945 (Legislative Review) Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Di Bidang Legislasi.* Tesis. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.

Mader, Luzius. *Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation.* Statute Law Review, Volume 22, Number 2, pp. 119-131, 2001.

Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia.* Jakarta: Ind-Hill. Co, 1992.

Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi.* Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Nalle, Victor Imanuel W.. *Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia,* Jakarta: Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013.

Susandi, Arif. *Upaya Sinkronisasi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat.* Tesis. Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Conseil Constitutionel.fr, "General Overview", diakses pada tanggal 14 Maret, 2022, https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/general-overview

EDUSKUNTA RIKSDAGEN, "Constitutional Law Committee", diakses pada 09 Maret, 2022, https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Pages/default.aspx

JDIH BPK. "Mendagri Publikasikan 3.143 Perda Yang Dicabut atau Direvisi Pemerintah". diakses pada tanggal 12 November, 2021. https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/07/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut....pdf.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. "Rekapitulasi Putusan". diakses pada tanggal 27 November, 2021. https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4

Media Indonesia. "Obesitas Regulasi". diakses pada 27 November, 2021. https://mediaindonesia.com/podiums/detail_podiums/1671-obesitas-regulasi.

The Conversation. "Tiga masalah dalam revisi undang-undang terkait UU Cipta Kerja. diakses pada tanggal 27 November, 2021. https://theconversation.com/tiga-masalah-dalam-revisi-undang-undang-terkait-uu-cipta-kerja-161998

Indonesia. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. LN No. 183 Tahun 2019. TLN No. 6398.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

MENJAWAB POLEMIK KEDUDUKAN PERJANJIAN INTERNASIONAL DALAM HUKUM NASIONAL DENGAN *JUDICIAL PREVIEW*

Dion Kristian Cheraz Pardede (pardededion123@gmail.com)

Pendahuluan

Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.[1]

Perjanjian Internasional sebagai salah satu instrumen hukum internasional kerap menemui persoalan dalam proses mengikatkan negara secara definitif maupun pemberlakuannya secara domestik ke masing-masing negara pihak.

Hal tersebut salah satunya dikarenakan terdapatnya perbedaan pandangan terhadap Perjanjian Internasional, yakni dualis yang singkatnya memandang bahwa hukum nasional dan hukum internasional adalah terpisah sama sekali, maka untuk berlaku secara nasional, hukum internasional harus ditransformasi menjadi hukum nasional (ratifikasi), dan monis yang singkatnya memandang hukum internasional adalah hukum nasional dalam satu kesatuan atau dua aspek yang sama dari sistem hukum pada umumnya.[2]

Pada hakikatnya, Ratifikasi merupakan pengesahan atau pula pengadopsian substansi Perjanjian Internasional ke dalam hukum nasional negara-negara yang mengikatkan diri ke dalam suatu Perjanjian Internasional, ke dalam bentuk produk hukum.[3] Meski di Indonesia, terdapat perdebatan apakah pengesahan

[1] Sefriani, *Hukum Internasional (Suatu Pengantar),* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 35

[2] J. G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional I*, Ed. X, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 96

[3] Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian, Teori, & Praktek,* (Bandung: Refika Aditama, 2010)

perjanjian internasional sekaligus merupakan pengadopsian substansi.[4]

Di Indonesia sendiri, dibaca dari Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, dianut pandangan dualisme karena Perjanjian Internasional, untuk dapat mengikat negara dan/atau warga negara harus diratifikasi terlebih dahulu sebagai perwujudan transformasi hukum internasional menjadi hukum nasional. Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sendiri, diatur pula bahwa salah satu muatan Undang-Undang adalah Ratifikasi Perjanjian Internasional.

Hal ini pulalah yang menjadi persoalan dalam hal upaya pengujian terhadap Perjanjian Internasional. Apakah Mahkamah Konstitusi menguji pasal-pasal berisi pernyataan pengesahan/ratifikasi suatu Perjanjian Internasional, atau berhak pula menguji substansi berupa norma-norma dari Perjanjian Internasional itu sendiri?

Polemik ini tentu mewajibkan perdebatan mengenai kedudukan Perjanjian Internasional dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun, tulisan ini tidak akan berfokus pada perumusan tafsir atas kedudukan Perjanjian Internasional dalam hukum nasional. Namun akan menjabarkan mekanisme pengujian Perjanjian Internasional secara substantif. Sebagaimana Perjanjian Internasional dalam bentuknya sebagai Undang-Undang, maka untuk menguji konstitusionalitasnya adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi.[5] Hal ini guna memastikan konstitusionalitas Perjanjian Internasional sebelum diratifikasi dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang implementasi.

Uji materi Undang-Undang cukup jamak kita temui dalam perkara-perkara di Mahkamah Konstitusi. Konstitusionalitas suatu Undang-Undang yang telah disahkan memang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kewenangan yang secara atributif diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24C.

---

[4] Simon Butt, *The position of international law within the Indonesian legal system*. (*Emory Int'l L. Rev, Vol*. 28, No. 1, 2014)

[5] Gede Marhaendra Wija Atmaja, et. al., *Sikap Mahkamah Konstitusi Mengenai Keberlakuan Perjanjian Internasional dalam Hubungannya dengan Hukum Nasional*, (Udayana Master Law Journal, Vol. 7, No. 3, 2018), hlm. 330

Hal ini bersesuaian dengan atribusi Mahkamah Konstitusi sebagai *The sole interpreter of the constitution* atau penafsir terakhir dari pada teks Konstitusi yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian Undang-Undang diyakini sebagai mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dari 3 (tiga) cabang kekuasaan. Dengan dimungkinkannya pengujian Undang-Undang oleh lembaga negara yudikatif, maka ketiga cabang terlibat dalam dinamika Pembentukan Perundang-undangan.

Bukan hanya DPR (legislatif) dan Presiden (eksekutif) terlibat dalam pembentukan Undang-Undang, namun lembaga yudikatif terlibat pula melalui mekanisme pengujian Undang-Undang. Mekanisme ini pada praktiknya memang bersesuaian dengan tujuannya sebagai mekanisme *checks and balances*. Dalam kewenangannya tersebutlah, terdapat persoalan dikaitkan dengan kedudukan Perjanjian Internasional dalam hukum nasional.

Pada perkara Nomor 33/PUU-IX/2011 sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menyoal Piagam ASEAN (ASEAN *Charter*) yang membentuk pasar bebas sebagai bertentangan dengan UUD 1945. Adapun terhadap ASEAN *Charter*, sudah diratifikasi dengan Undang-Undang No. 38 Tahun 2008. Dengan dasar, bahwa Maka beberapa gabungan LSM tadi mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Ratifikasi tersebut ke Mahkamah Konstitusi.[6]

Namun, pada lembaga ini pulalah penulis menemukan jalan tengah dalam polemik tersebut. Yakni penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pratinjau Perjanjian Internasional sebelum diratifikasi dan berbentuk Undang-Undang. Hal ini akan mencegah hal-hal kontraproduktif bila mana terdapat pandangan bahwa suatu Perjanjian Internasional dinilai inkonstitusional namun sudah terlanjur diratifikasi dalam bentuk Undang-Undang.

---

[6] Damos Dumoli Agusman, *Apakah MK Bisa Menguji Piagam ASEAN?*, https://www.antaranews.com/berita/268734/apakah-mk-bisa-menguji-piagam-asean, diakses pada 24 November 2021

Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dalam dikotomi kewenangan lembaga yudisial, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dibedakan dengan sifat terkait dengan kewenangannya. Secara konseptual, Mahkamah Agung memiliki kewenangan yang cenderung berkutat seputar keadilan di tengah-tengah masyarakat (*Court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir terakhir konstitusi lebih bersifat melindungi hukum dan konstitusi (*Court of law*). Secara sederhana, *Court of Law* adalah Mahkamah Sistem Hukum, sedangkan *Court of Justice* adalah Mahkamah Keadilan.[7]

Namun, sebagaimana disebutkan oleh UUD 1945 sendiri, Mahkamah Agung tetap memiliki kewenangan melakukan pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial review*). Tepatnya menguji Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Hal ini tentu menyatakan bahwa Mahkamah Agung pada titik tertentu juga memiliki sifat sebagai *Court of law*.[8]

Namun yang perlu dipahami, bahwa pada pokoknya Mahkamah Konstitusi cenderung lebih sebagai *Court of Law* yang mana berfungsi sebagai penafsir hukum dan konstitusi. Atau dalam konteks pengujian Undang-Undang, ia berfungsi sebagai penafsir konstitusi untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang. Bahwa objek yang diuji (Undang-Undang) dan batu ujinya adalah Konstitusi (UUD 1945), semakin menegaskan fungsi pokok atau kecenderungan Mahkamah Konstitusi sebagai *Court of Law*.

Hal lain yang harus dipahami adalah bahwa Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran

---

[7] Saldi Isra, *Titik Singgung Kewenangan Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi*. (Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 3, No. 3, 2014), hlm. 17

[8] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2005). hlm. 213

konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*.[9]

Secara sederhana dan mudah dipahami, batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi haruslah dipahami adalah 'menjaga' konstitusi atau dengan kata lain menghormati konstitusionalisme dalam praktik kewenangannya serta menegaskan hal tersebut di awal pembentukannya. Haruslah dipahami dan ditegaskan pula, MK sebagai lembaga yudisial mengilhami supremasi konstitusi, bukan supremasi eksekutif maupun supremasi legislatif/parlemen.

Dikaitkan dengan tulisan ini, maka MK akan dijelaskan sebagai penguji konstitusionalitas Perjanjian Internasional dalam perannya sebagai penafsir akhir konstitusi. Serta menjelaskan pula bahwa pemberian kewenangan ini adalah bagian dari cita supremasi konstitusi dan sebuah inisiasi pemantapan mekanisme pengimbangan kewenangan antar lembaga tinggi negara.

Problematika Kedudukan Perjanjian Internasional

Secara normatif dan secara umum, Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi hanya dimungkinkan terhadap Undang-Undang yang telah berlaku. Atau dengan kata lain, pengujian dilakukan dengan model *Judicial Review*. Namun, terdapat persoalan yang lebih kompleks ketika kemudian Uji Materi model *Judicial Review* dilakukan terhadap Undang-Undang yang meratifikasi suatu Perjanjian Internasional.

Melakukan ratifikasi suatu Perjanjian Internasional merupakan tindak lanjut dari Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, damai, dan membuat perjanjian dengan negara lain". Dapat dibaca bahwa tiada ketentuan dalam konstitusi yang mengikat atau membatasi tentang dalam produk hukum apa 'persetujuan' DPR dinyatakan.

Ketentuan mengenai produk hukum yang memuat 'persetujuan' terhadap perjanjian dengan negara lain kemudian diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

---

[9] Nanang Sri Darmadi, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*. (Jurnal hukum, Volume 28, No. 2, 2020), hlm. 1097

Di mana menurut Pasal 10 Undang-Undang tersebut, haruslah diratifikasi dengan Undang-Undang jika suatu Perjanjian Internasional berhubungan dengan:[10]

a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
e. pembentukan kaidah hukum baru;
f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Dan Perjanjian Internasional yang materinya di luar dari keenam hal di atas ratifikasi dilakukan dengan Keputusan Presiden.

Dari ketentuan tersebut, maka muncullah tafsir bahwa dimungkinkan pulalah pengujian (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut bukan tanpa masalah. Terdapat pertanyaan, dalam menguji Undang-Undang yang meratifikasi Perjanjian Internasional, apakah Mahkamah Konstitusi hanya menguji beberapa pasal yang sebenarnya hanya memuat persetujuan – sebagaimana amanat konstitusi – Perjanjian Internasional, atau menguji Perjanjian Internasional itu sendiri secara substantif?[11]

Kompleksitas ini kasat mata misal dalam Putusan No. 33/PUU-IX/2011 dalam Pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara).

ASEAN Charter dimuat sebagai lampiran dan bukan sebagai substansi Undang-Undang. Namun dalam perkara tersebut Pemohon menganggap secara substansial, Piagam ASEAN bertentangan dengan Pandangan Dasar ekonomi Indonesia sebagaimana Pasal 33 UUD 1945. Pemohon menilai

---

[10] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional*, Undang-Undang No. 24 Tahun 2000, LN No. 185 Tahun 2000, Ps. 10

[11] Dian Khoreanita Pratiwi, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional*, (Jurnal Yudisial Vol. 13, No. 1, 2020), hlm. 15

pemberlakuan piagam ASEAN yang menyangkut perdagangan bebas merugikan industri dan perdagangan nasional.[12]

Dalam putusannya,[13] MK menolak permohonan tersebut, bukan memutusnya 'tidak dapat diterima'. Salah satu pertimbangannya adalah bahwa dalam Pasal 6 ayat (1) Piagam ASEAN, dimuat ketentuan bahwa setiap negara pihak wajib mengeluarkan produk legislasi domestik untuk mengatur lebih lanjut sekaligus menyesuaikannya dengan hukum nasional.

Putusan yang menolak permohonan tersebut, mengindikasikan bahwa Mahkamah Konstitusi mengamini secara kelembagaan ia berhak menguji Undang-Undang yang meratifikasi Perjanjian Internasional. Dan menganggap bahwa Undang-Undang yang bermaterikan apapun sepanjang merugikan hak konstitusional seseorang maka dapat diuji oleh MK.[14]

Walau terdapat *dissenting opinion* dari Hakim Konstitusi Maria Farida dan Hamdan Zoelva yang berpendapat menguji substansi Perjanjian Internasional bukanlah kewenangan MK, dan Undang-Undang Ratifikasi hanyalah bentuk dari pada persetujuan DPR yang dalam konstitusi tidak diatur apakah persetujuan itu harus dalam bentuk Undang-Undang ataukah produk hukum lain, sehingga seharusnya majelis hakim memutuskan permohonan 'tidak dapat diterima'.

Hakim Hamdan Zoelva mengatakan walau Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 secara formil berbentuk undang-undang, namun secara materiil ia hanyalah bentuk persetujuan DPR dan hanyalah salah satu bentuk/model pengikatan diri Indonesia dalam suatu Perjanjian Internasional (*consent to be bound by a treaty*). Jadi, ia tidak serta merta mengikat warga negara.[15] Pun begitu dengan hakim Maria Farida yang menyatakan bahwa *adressat* norma dari Undang-Undang Ratifikasi tidaklah secara seketika ditujukan kepada setiap orang.

---

[12] Lihat *Pengujian UU Ratifikasi Piagam ASEAN Kandas*, https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt512cb1408c03e/pengujian-uu-ratifikasi-piagam-asean-kandas?page=1 , diakses pada 28 November 2021

[13] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 33/PUU-IX/2011, hlm. 189

[14] Afidatussolihat, *Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian ASEAN Charter oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jurnal Cita Hukum Vol.2, No.1, 2014), hlm. 155

[15] *Ibid*, hlm. 200

Hal ini menjadi menarik, karena keduanya – Putusan dan *dissenting opinion* – meyakini bahwa Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi bersifat *non self executing treaty,* yang artinya untuk benar-benar berlaku secara domestik, masih diperlukan Undang-Undang atau peraturan implementasi.

Bedanya, mayoritas hakim MK kala itu 'menolak' permohonan permohon dan secara tidak langsung mengamini bahwa selama bentuknya Undang-Undang, maka MK berhak melakukan pengujian terhadapnya. Sementara Maria Farida dan Hamdan Zoelva, langsung membedakannya dari Undang-Undang pada umumnya, dan karena itu berpendapat seharusnya permohonan pemohon 'tidak dapat diterima'.

Dalam pada itu, Perjanjian Internasional untuk benar-benar berlaku secara domestik atau mengikat setiap orang dalam tatanan hukum nasional memerlukan Undang-Undang atau Peraturan implementasi. Karena Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional bukanlah Undang-Undang yang substansinya bersifat normatif dan adressat normanya dapat secara langsung ditujukan kepada setiap orang, tetapi merupakan persetujuan dari DPR terhadap Perjanjian Internasional yang diadakan Pemerintah untuk memenuhi perintah Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 dengan 'baju' Undang-Undang.[16]

Dan untuk hal ini, relatif tiada masalah, karena Undang-Undang atau Peraturan Implementasi memuat materi Perjanjian Internasional yang telah mendapatkan penyesuaian dengan tatanan hukum nasional Indonesia. Maka khusus untuk Undang-Undang implementasi, tidak terdapat masalah jika ia kemudian diuji oleh MK. Persetujuan DPR dalam bentuk Undang-Undang memang menjadi persoalan dan menimbulkan kebingungan pada penilaian bahwa Undang-Undang Ratifikasi memiliki status yang sama dengan Undang-Undang lainnya yang memiliki kekuatan untuk mengatur (*power to prescribe*).[17]

Misalnya saja pemohon meyakini bahwa Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan saat itu tiada membedakan Undang-Undang Ratifikasi dengan Undang-Undang lainnya.

---

[16] *Ibid*, hlm. 204

[17] Wisnu Aryo Dewanto, *Problematika Keberlakuan dan Status Hukum Perjanjian Internasional*, (Jurnal Yudisial Vol.6, No.2, 2013), hlm. 112

Kembali lagi ke perdebatan pada apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perjanjian Internasional secara substansial (pasal-pasal dalam Perjanjian Internasional), ataukah hanya menguji beberapa pasal dalam Undang-Undang Ratifikasi? Dan perlu diingat bahwa dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 2008, naskah lengkap ASEAN *Charter* sendiri dimuat dalam lampiran Undang-Undang tersebut.

Menilik sejarah, Belanda sebagai sebagai 'akar hukum' Indonesia sejak awal meyakini, bahwa traktat berkedudukan lebih tinggi dari Undang-Undang, atau menganut pandangan monisme primat hukum internasional.

Adapun Undang-Undang hanyalah bentuk persetujuan parlemen yang tidak dapat dipersamakan dengan Undang-Undang (*wet*) pada umumnya. Maka menurut Damos Dumoli Agusman, jika dilihat dari akar hukumnya, maka seharusnya Indonesia mengikuti doktrin Belanda. Maka Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji 2 (dua) pasal dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 dan bukan Piagam ASEAN.[18]

Apakah Indonesia berpandangan monisme ataupun dualisme adalah perdebatan yang runyam untuk dicari jalan tengahnya. Hal ini juga yang merupakan salah satu perdebatan paling penting mengenai kedudukan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Indonesia.[19]

Dan lagi pula, jika tetap pada pandangan dualisme, maka MK tidak boleh menguji lampiran pada Undang-Undang Ratifikasi yang memuat terjemahan suatu Perjanjian Internasional. Karena lampiran lah yang memuat materi Perjanjian Internasional, sehingga materi muatan lampiran adalah hukum internasional yang dalam pandangan dualis adalah terpisah dari pada hukum nasional.[20]

Berbeda dengan hal tersebut, dari Putusan MK mengamini bahwa ia secara kelembagaan berwenang menguji Undang-Undang Ratifikasi dengan menyamakannya dengan Undang-

---

[18] Damos Dumoli Agusman, *Arti Judicial Review Piagam ASEAN bagi Sistem Hukum Indonesia*, (Kementerian Luar Negeri: Opinio Juris, Vol. 13, 2013)

[19] Simon Butt, *The position of international law within the Indonesian legal system*. (*Emory Int'l L. Rev, Vol.* 28, No. 1, 2014)

[20] Galuh Candra Purnamasari, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional*, (Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum Vol. 2, No.1, 2017), hlm.12

Undang lainnya. Hal yang agaknya dapat mengganggu kinerja Kementerian Luar Negeri sebagai ujung tombak diplomasi.[21]

Mari kita bayangkan ketika misalnya MK menyatakan suatu Undang-Undang Ratifikasi inkonstitusional. Maka mau tidak mau, Indonesia harus mundur dari Perjanjian Internasional tersebut. Dan perlu diingat, tidak semua Perjanjian Internasional memuat ketentuan pengunduran diri bagi para pihak penandatangan perjanjian. Problematis. Pikirkan pula konsekuensi diplomatis yang sangat mungkin terjadi apabila Indonesia mundur dari Perjanjian Internasional.

Hal lain terlepas dari persoalan diplomasi, adalah tentu suatu Perjanjian Internasional harus bersesuaian dengan Konstitusi, yang mana nantinya akan dimuat pula dalam Undang-Undang implementasi. Dan untuk mendamaikan kedua persoalan tersebut, diperlukan jalan tengah yang dapat disepakati, guna memastikan kehidupan diplomasi Indonesia dan kebijakan hukum nasional serta konstitusi dan kebutuhan hukum masyarakat harmonis.

Memang, Undang-Undang Ratifikasi tidak serta merta memberlakukan isi Perjanjian Internasional secara domestik. Namun, Undang-Undang Ratifikasi adalah pintu menuju Undang-Undang implementasi Perjanjian Internasional bersangkutan untuk diberlakukan di Indonesia. Hal itu bergantung pada apakah suatu Perjanjian Internasional memberikan jangka waktu negara yang mengikatkan diri untuk membuat Undang-Undang Pemberlakuan.

Dengan demikian, baik Undang-Undang Ratifikasi maupun Undang-Undang Implementasi suatu Perjanjian Internasional membutuhkan jalan tengah dengan kebijakan hukum nasional. Karena keduanya dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sepanjang diatur dalam bentuk Undang-Undang.

Judicial Preview Sebagai Jalan Tengah

Sebagaimana dapat dilihat dalam judul, penulis berpendapat *judicial preview* merupakan salah satu opsi yang dapat diambil guna menyediakan jalan tengah antara pandangan dualisme MK sebagai penafsir terakhir konstitusi dengan

[21] Noor Shidarta, et.al, *Judicial Preview on The Bill On International Treaty Ratification*, (Const. Rev. Vol. 24 No. 2, 2017), hlm. 26

pandangan monisme Kementerian Luar Negeri sebagai ujung tombak diplomasi.

Memang harus diakui diskursus tentangnya tidaklah terlalu jamak. Mungkin karena memang belum terdapat Putusan dimana MK menyatakan suatu Undang-Undang Ratifikasi inskonstitusional. Namun sepanjang Undang-Undang Ratifikasi dipandang dapat diuji dengan skema *Judicial review*, maka mudah dipahami terdapat celah untuk MK 'mengganggu' kinerja diplomasi, bahkan setelah Indonesia meratifikasi suatu Perjanjian Internasional.

Masalah dapat teridentifikasi dalam ketentuan mengenai hirarki Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang materi yang harus dimuat dalam Undang-Undang yang mana salah satunya adalah pengesahan Perjanjian Internasional.[22]

Pada pasal tersebut, tidak ada penjelasan atau pembedaan antara Undang-Undang konvensional, dengan Undang-Undang yang bermuatan persetujuan DPR meratifikasi suatu Perjanjian Internasional, sehingga terdapat tafsiran terbuka mengenai kedudukan Perjanjian Internasional dalam hukum nasional. Jika ratifikasi Perjanjian Internasional diwujudkan melalui Undang-Undang, maka terhadap Undang-Undang tersebut dapat dilakukan pengujian (*Judicial Review*) dengan konsekuensi undang-undang tersebut yang dinyatakan batal demi hukum dan melanggar konstitusi atau UUD 1945 Republik Indonesia.

Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi dapat menimbulkan implikasi buruk bagi politik internasional dan melemahkan posisi Kementerian Luar Negeri, yang merupakan garis depan diplomasi negara.

Masalah lain yang ingin diselesaikan adalah pandangan apakah Undang-Undang Ratifikasi disamakan dengan Undang-Undang lain termasuk Undang-Undang Implementasi dapat diuji (*review*) oleh MK. Menurut penulis, jalan tengahnya adalah mengujinya bahkan sebelum ia diratifikasi sehingga tiada perbedaan tafsir yang menghalangi.

---

[22] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, Ps. 10.

Lalu mengapa *Judicial Preview* dapat menjadi solusi? Seperti namanya, *Judicial Preview* berkaitan dengan pengujian substansi regulasi (dalam hal ini Perjanjian Internasional) sebelum diratifikasi. Memang bahwa Undang-Undang Ratifikasi hanya bermuatan persetujuan DPR untuk meratifikasi suatu Undang-Undang. Namun perlu ditegaskan bahwa *Judicial Preview* terhadap Perjanjian Internasional juga akan memudahkan Pemerintah dan DPR untuk merumuskan Undang-Undang implementasi yang pada prosesnya termasuk penyesuaian dengan tatanan hukum nasional.

Hal ini dapat memastikan suatu Perjanjian Internasional tidak bertentangan dengan konstitusi dan hukum Indonesia sebelum diratifikasi. Akan sangat tidak efektif apabila suatu Perjanjian Internasional telah terlebih dahulu diratifikasi dan kemudian harus dibatalkan karena inkonstitusional.

Dengan dilaksanakannya *Judicial Preview*, keharmonisan antara Perjanjian Internasional dengan Konstitusi akan mengharmoniskan pula kebijakan diplomasi Indonesia dengan kebijakan hukum nasionalnya. Berkebalikan dengan *Judicial Review*; *Judicial Preview* dilakukan sebelum Perjanjian Internasional diratifikasi oleh Undang-Undang, yang mana memastikan suatu Perjanjian Internasional tidak bertentangan dengan Konstitusi. Dengan *Judicial Preview*, tidak ada mekanisme pembatalan Ratifikasi, karena memang belum dituangkan dalam Undang-Undang.

Hal ini, memang tidak serta merta menunjang politik internasional. Namun paling tidak, tidak akan muncul preseden buruk yang mungkin dihasilkan oleh pembatalan ratifikasi atau kemungkinan kebuntuan untuk mundur dari Perjanjian Internasional yang kadung ditandatangani dan diratifikasi. Singkatnya, ini adalah jalan tengah mungkin pula *win-win solution* bagi perbedaan pandangan dualisme Mahkamah Konstitusi dengan Kementerian luar negeri yang cenderung berpandangan monisme.

Pemberian wewenang *Judicial Preview* kepada Mahkamah Konstitusi

Pertanyaan selanjutnya, siapa yang berwenang melakukan *Judicial Preview*? Tentu saja oleh *The sole Interpreter of Constitution* yang dalam konteks Indonesia adalah Mahkamah Konstitusi.

Memberikan wewenang *Judicial Preview* kepada Mahkamah Konstitusi dapat menunjang mekanisme *checks and balance* di Indonesia. Karena, dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi (baca: Lembaga negara yudikatif), maka keterlibatan Indonesia dalam Perjanjian Internasional tidak lagi hanya berkutat pada ranah Eksekutif (Negosiasi), dan Legislatif (Ratifikasi).

Ratifikasi atau pengesahan suatu Perjanjian Internasional maupun Undang-Undang lebih lanjut sebagai pemberlakuan substansi Perjanjian Internasional secara domestik diperlukan dalam kehidupan diplomasi Indonesia/Pergaulan internasional. Namun, harus dipertimbangkan pula konstitusionalitas (UUD 1945 sebagai Hukum tertinggi nasional), dan kesesuaian suatu Perjanjian Internasional beserta substansinya dengan kebutuhan hukum domestik.[23]

Pertimbangan konstitusionalitas juga berimplikasi pada perdebatan apakah MK dapat menguji Perjanjian Internasional atau tidak, mengingat dalam beberapa Undang-Undang Ratifikasi hanya memuat pernyataan pengikatan negara secara definitif terhadap suatu Perjanjian Internasional, sementara Perjanjian Internasionalnya sendiri dimuat dalam lampiran Undang-Undang tersebut.

Mekanisme *Judicial Preview* adalah salah satu opsi yang dapat memberi jalan tengah dari persoalan ratifikasi beserta pemberlakuan substansi suatu Perjanjian Internasional, dengan kebijakan hukum dan konstitusi serta kebutuhan hukum domestik. Dengan *Judicial Preview* akan ada kepastian akan konstitusionalitas Perjanjian Internasional sebelum diratifikasi dan diberlakukan substansinya dalam hukum domestik.

Kepastian yang dimaksud adalah perlu dalam menjawab persoalan tabrakan antara kepentingan diplomasi Indonesia yang dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri/Eksekutif, dengan kebijakan hukum dan konstitusi serta kebutuhan hukum domestik.

Berdasarkan pokok persoalan yang ingin dijawab oleh penghadiran mekanisme *Judicial Preview,* dapat dirumuskan beberapa model *Judicial Preview* yang dapat diadopsi sebagai

---

[23] Ni'matul Huda. *The Urgency of The Constitutional Preview of Law on The Ratification of International Treaty by The Constitutional Court in Indonesia*. (*Heliyon*, Vol. 7, No. 9, 2021)

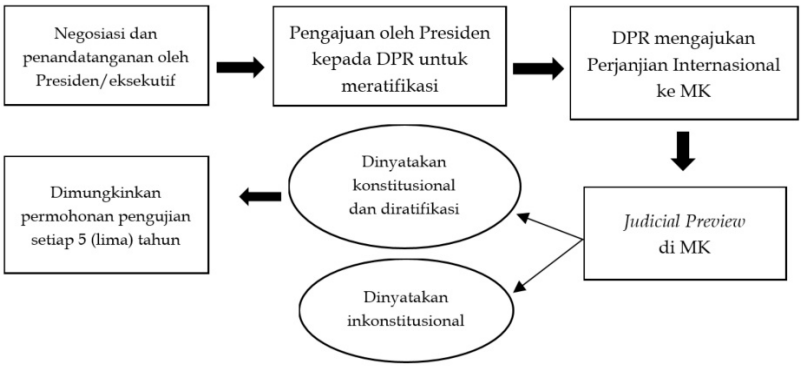
berikut. Namun, yang perlu dicatat, ke semua model ini mewajibkan amendemen UUD 1945 untuk menambah kewenangan MK dalam menguji Perjanjian Internasional sebelum diratifikasi:

1. Pilihan mekanisme Pertama, ketika Presiden (eksekutif) terlibat dalam negosiasi dan menandatangani suatu Perjanjian Internasional. Maka selanjutnya sesuai perintah Pasal 11 ayat (1) UUD 1945, Presiden mengajukan Perjanjian Internasional tersebut ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk kemudian disetujui/diratifikasi – sesuai pandangan dualisme. Di tengah proses pengajuan tersebut, dimungkinkanlah untuk Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Perjanjian Internasional *a quo* untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Bila mana MK sampai pada kesimpulan dan memutus bawa Perjanjian Internasional tersebut Konstitusional, maka Perjanjian Internasional kemudian diserahkan kembali ke DPR RI untuk merumuskan pernyataan Ratifikasi tersebut dalam bentuk Undang-Undang.

   Dan dalam amar Putusan, MK wajib menyatakan bahwa Perjanjian Internasional/Undang-Undang Ratifikasi tersebut tiada dapat diuji (*judicial review*) dalam kurun waktu 5 (lima) tahun setelah ratifikasi. Hal ini penting guna mengatasi persoalan perbedaan pandangan dualisme MK dengan pandangan monisme Kementerian Luar Negeri. Di mana jika dimungkinkan lagi UU Ratifikasi tersebut diuji tepat setelah diratifikasi dengan Undang-Undang, maka kehidupan diplomasi Indonesia dapat terganggu. Maka, dimungkinkannya *review* setiap sekali 5 (lima) tahun dapat dijadikan opsi jalan tengah antara menjaga kehidupan diplomasi Indonesia dengan hak konstitusional warga negara untuk mengajukan permohonan pengujian ke MK berkaitan dengan pertanyaan berkaitan dengan relevansi, apakah norma telah berjalan dalam praktik, dsb.[24]

   Gambaran skema *judicial preview* suatu Perjanjian Internasional tersebut adalah sebagai berikut:

[24] Noor Shidarta, et.al, *Judicial Preview on The Bill On International Treaty Ratification*, (Const. Rev. Vol. 24 No. 2, 2017), hlm. 38

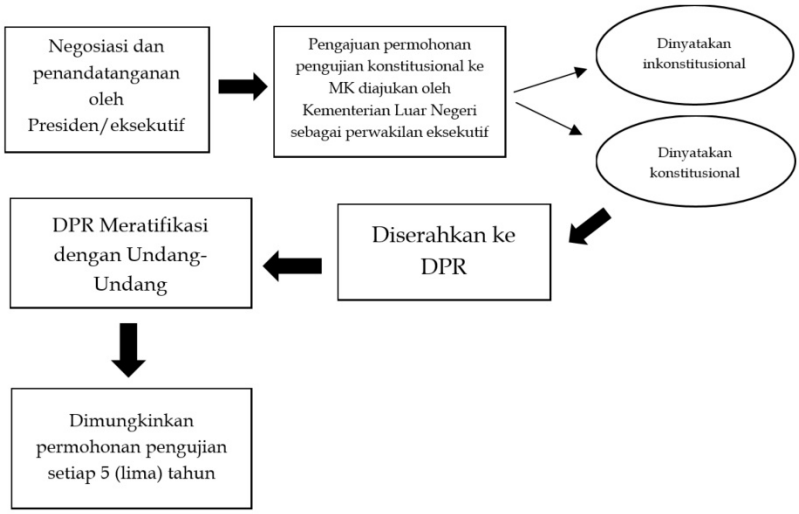


2. Pilihan kedua, setelah UUD 1945 diamendemen, hal berikutnya yang harus dilakukan adalah mengatur dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional bahwa *Judicial Preview* oleh Mahkamah Konstitusi adalah tahapan wajib bagi Ratifikasi Perjanjian Internasional. Hal ini guna menyediakan jalan tengah bagi kepentingan diplomatik dengan kebijakan hukum dan konstitusi Indonesia. Lalu, dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional dan juga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diatur pula bahwa Kementerian Luar Negeri adalah satu-satunya pemohon yang memiliki *Legal Standing* untuk mengajukan *Judicial Preview*.

   Hal ini sesuai dengan tujuan atau persoalan yang ingin dipecahkan dengan mengadakan *Judicial Preview*, yakni mendamaikan perbedaan pandangan Kemenlu (eksekutif) dan MK (yudikatif) terhadap pemberlakuan Perjanjian Internasional ke dalam hukum nasional, dan juga mengharmoniskan kebijakan diplomasi dan kebijakan hukum nasional.

   Apabila permohonan tersebut dikabulkan, dan suatu Perjanjian Internasional dinyatakan konstitusional, barulah Eksekutif/Presiden mengajukan Perjanjian Internasional tersebut ke DPR untuk diratifikasi melalui Undang-Undang. Terakhir, sama seperti model sebelumnya, dimungkinkan pengajuan permohonan setiap 5 (lima) tahun. Kelebihan dari model ini adalah, Kementerian Luar Negeri sebagai representasi eksekutif memiliki kesempatan untuk memberikan rasionaliasi mengenai konstitusionalitas suatu Perjanjian Internasional.

Jika digambarkan, maka skemanya akan tampak sebagai berikut:



Penutup

Perjanjian Internasional dan peratifikasiannya memang menjadi diskursus yang menarik karena mempertimbangkan banyak hal mulai dari pandangan suatu negara terhadap hukum internasional hingga dengan produk hukum apa ia diratifikasi. Dan tentu sebagaimana yang dibahas dalam tulisan ini, menjadi menarik bagaimana ia dapat/tidaknya ia diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi. Yang juga dipengaruhi oleh hal-hal yang telah disebutkan.

Dalam hal ia diratifikasi lewat Undang-Undang, maka pengujian konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi dimungkinkan guna menjalankan amanat konstitusi. Dan dari yurisprudensi Mahkamah Konstitusi yang menguji Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 yang meratifikasi Piagam ASEAN, didapati pengaminan bahwa secara kelembagaan MK berwenang menguji dan bukan tidak mungkin membatalkan Undang-Undang Ratifikasi.

Sekalipun MK mengamini pula bahwa Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional tidak bersifat *non sel-executing*, namun MK tetap mengamini bahwa Undang-Undang Ratifikasi adalah sama dengan Undang-Undang lainnya sehingga dapat diuji. Hal ini tentu menyisakan kemungkinan untuk MK membatalkan ratifikasi suatu Perjanjian Internasional. Hal ini

mengundang persoalan baru, yakni implikasinya terhadap kehidupan diplomasi Indonesia dan perbuatan hukum internasional Indonesia. Kompleksitas tersebut menyebabkan perlakuan terhadapnya haruslah dibedakan.

Membiarkannya diuji sebagaimana Undang-Undang lain – di mana pengujian dilakukan setelah ia disahkan/diratifikasi – dikhawatirkan memberi dampak buruk bagi hubungan luar negeri/kehidupan diplomasi Indonesia. Sehingga perlu dirumuskan suatu mekanisme pengujian yang dilakukan sebelum ia diratifikasi. Hal ini menurut penulis adalah jalan tengah terhadap perbedaan pandangan apakah Undang-Undang Ratifikasi disamakan dengan Undang-Undang lainnya dapat diuji (*review*) oleh MK, yakni mengujinya bahkan sebelum ia berbentuk Undang-Undang. Oleh karena itulah penulis menawarkan *judicial preview* sebagai jalan tengah dengan beberapa pilihan model.

Pilihan-pilihan model *judicial preview* di atas dirumuskan berdasarkan permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini. Tentu disertai harapan akan ada penyempurnaan oleh pengamat atau ahli hukum maupun akademisi lainnya. Tentu untuk hal-hal yang lebih mendetail, akan dikembangkan di kemudian hari sembari membiarkan diskursus akan konsepsi *judicial preview* dibiarkan terbuka.

Daftar Pustaka

Buku

Agusman, Damos Dumoli. 2010. *Hukum Perjanjian Internasional Kajian, Teori & Praktek*. Bandung: Refika Aditama.

Huda, Ni'Matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Starke, Joseph Gabriel. 2006. *Pengantar Hukum Internasional I*. Ed. X. Jakarta: Sinar Grafika.

Sefriani. 2011. *Hukum Internasional (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jurnal

Afidatussolihat. 2014. *Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian ASEAN Charter oleh Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Cita Hukum Vol. 2, No.1, 76038.

Agusman, Damos Dumoli. 2013. *Arti Judicial Review Piagam ASEAN Bagi Sistem Hukum Indonesia*. Kementerian Luar Negeri: Opinio Juris.

Atmaja, Gede Marhaendra Wija, Nyoman Mas Aryani, Anak Agung Sri, dan Ni Made Ari Yuliartini Griadhi Utari. 2018. *Sikap Mahkamah Konstitusi Mengenai Keberlakuan Perjanjian Internasional dalam Hubungannya dengan Hukum Nasional*. Jurnal Magister Hukum Udayana (*Udayana Master Law Journal*) Vol. 7, No. 3, 329-342.

Butt, Simon. 2014. *The position of international law within the Indonesian legal system*. Emory International Law Review Vol. 28, No. 1.

Darmadi, Nanang Sri. 2020. *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal hukum, Vol. 28, No. 2, 1088-1108.

Dewanto, Wisnu Aryo. 2013. *Problematika Keberlakuan dan Status Hukum Perjanjian Internasional*. Komisi Yudisial: Jurnal Yudisial Vol.6, No.2, 107-122.

Huda, Ni'matul, Dodik Setiawan Nur Heriyanto, dan Allan Fatchan Gani Wardhana. 2021. *The urgency of the constitutional preview of law on the ratification of international treaty by the Constitutional Court in Indonesia*. Heliyon, Vol. 7, No. 9. e07886.

Isra, Saldi. 2014. *Titik Singgung Kewenangan Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi*. Mahkamah Agung: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 3, No. 3, 17-30.

Pratiwi, Dian Khoreanita. 2020. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional*. Jurnal Yudisial Vol. 13, No. 1, 1-19.

Purnamasari, Galuh Candra. 2017. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum Vol. 2, No.1, 1-16.

Shidarta, Noor, Sudarsono, I Nyoman Nurjaya, dan Bambang Sugiri. 2017. *Judicial Preview on The Bill On International Treaty Ratification*. Const. Rev. Vol. 24 No. 2.

Sinaga, Erlina Maria Christin, dan Grenata Petra Claudia. 2022. *Pembaharuan Sistem Hukum Nasional Terkait Pengesahan Perjanjian Internasional dalam Perlindungan Hak Konstitusional.* Jurnal Konstitusi Volume 18, No. 3 677-701.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945 Amendemen IV*.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional*. UU No. 24 Tahun 2000. LN No. 185 Tahun 2000.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 33/PUU-IX/2011.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan 13/PUU-XVI/2018.

Lain-lain

Agusman, Damos Dumoli. 2011. *Apakah MK Bisa Menguji Piagam ASEAN?*. ANTARA News. https://www.antaranews.com/berita/268734/apakah-mk-bisa-menguji-piagam-asean

ASPEK KEMANFAATAN PUTUSAN MK NO. 91/PUU-XVIII/2020 DALAM PERSPEKTIF *BEGINSELEN VAN BEHOOORLIJKE REGELGEVING*

Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.
Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum FHUI
E-Mail: trupala06799@gmail.com

Pendahuluan

Terlepas dari segala kontroversinya, Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 telah menjadi "langkah maju" MK dalam lintasan sejarah pengujian formil suatu Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dengan Putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi (MK) setidaknya melakukan 2 (dua) hal signifikan: 1). dalam bentuk putusan mayoritas (*majority decision*), MK dengan gagah[1] menyatakan pembentukan suatu UU (yakni: UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat; dan 2). Putusan MK dengan varian amar inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) ini dilakukan terhadap perkara pengujian formil, padahal sebelumnya varian amar inkonstitusional bersyarat dilakukan MK hanya terhadap perkara pengujian materiil. Dengan lahirnya Putusan MK *a quo*, eksistensi, kekuatan, serta dampak dari pengujian formil terasa semakin signifikan sebagai instrumen penyeimbang terhadap agresivitas supremasi kekuatan politik mayoritas di parlemen dalam konteks pembentukan UU[2].

---

[1] bahkan ada yang mengistilahkan "paripurna pasang badan mengawal UUD 1945" (Fajar Laksono Suroso, 2021, *Inkonstitusional Bersyarat dan Mengapa MK Memodifikasi Putusan*, Kolom Opini hukumonline.com, 27/12/2021).

[2] *Dissenting Opinion* Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams dalam Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019. Hal ini sejalan pula dengan pandangan Tom Ginsburg mengenai eksistensi, fungsi, dan kecenderungan *judicial review* dalam era demokrasi baru melalui studi komparatif terhadap berbagai praktik MK di beberapa negara Asia (Tom Ginsburg, *Judicial Review in new Democracies: Constitutional Court in Asian Case,* Cambridge University Press, 2003,p 21). Baca

Sebelum lahirnya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, pernyataan mengenai inkonstitusionalitas pembentukan suatu UU paling maksimal hanya mampu disampaikan oleh minoritas hakim konstitusi dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*), baik secara individual (masing-masing) ataupun secara kolektif. Dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 misalnya, MK baru mampu menyatakan secara *majority decision* bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan UU. Namun secara materiil, UU *a quo*[3] tidak menimbulkan persoalan hukum sehingga tidak perlu dinyatakan sebagai UU yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Artinya UU *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum berlaku. Fakta ini sekaligus menunjukkan bahwa hingga saat ini belum pernah terdapat Putusan MK yang "mufakat bulat" (*unanimous decision*) untuk mengabulkan permohonan pengujian formil suatu UU. Putusan MK dalam bentuk *majority decision* terhadap perkara pengujian formil dengan varian amar inkonstitusional bersyarat tentu sangat menarik untuk dikaji secara mendalam karena sifat kebaruannya sehingga bukan tidak mungkin diperlukan waktu yang relatif cukup bagi publik dan Pembentuk UU untuk memahaminya secara tenang, jernih, dan presisi guna menjamin kepatuhan publik (khususnya juga Pembentuk UU dan para *supporting system*nya) dalam rangka memahami dan menindaklanjuti Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020.

Dengan meminjam istilah 'jalan tengah terbaik' dalam *dissenting opinion* Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams terhadap Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019, nampaknya memang sulit dinegasikan adanya suatu asumsi bahwa Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 juga merupakan 'jalan tengah terbaik' yang dipilih oleh MK secara mayoritas (5 (lima) Hakim Konstitusi). Dalam memutus perkara *a quo*, MK nampak berupaya keras menentukan 'posisi terbaik' (*tawasuthiyyah*) dalam menjaga supremasi konstitusi pada suatu konteks situasi ekonomi yang tidak terlalu baik[4]. Pada satu sisi, MK mengafirmasi sebagian dalil

---

pula: Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, cet. Pertama, Penerbit Konstitusi Press (Konpress), Jakarta: 2020, hlm. 103-106.

[3] UU No. 3/2009 tentang Perubahan Atas UU No. 5/2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung.

[4] UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja sejak awal pembentukannya memang dimaksudkan sebagai salah satu bentuk nyata reformasi struktural

dari beberapa pemohon, tetapi tidak ingin sepenuhnya tunduk pada tekanan sebagian publik yang menginginkan agar pembentukan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional (tanpa syarat), sedangkan pada sisi lain, MK juga sangat nampak terlihat semakin gelisah menghadapi kecenderungan perilaku dan produk Pembentuk UU yang semakin memburuk[5].

Dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terlihat pula kesan implisit bahwa MK ingin memberi 'pelajaran penting' kepada Pembentuk UU, tetapi juga tetap ingin menjaga sekuritas pola relasinya terhadap Pembentuk UU sebagai sesama lembaga negara yang diatur dalam konstitusi, tidak ingin pula mempermalukan Pembentuk UU secara telak, serta yang terpenting bagi MK dalam Putusan *a quo* nampaknya adalah ikhtiar kolektif mayoritas Hakim Konstitusi untuk (boleh jadi) menghasilkan *legacy* optimal bagi keberlangsungan jaminan supremasi konstitusi dalam koridor pemikiran hukum progresif Satjipto Rahardjo yang meyakini bahwa "hukum itu selalu berada dalam proses menjadi" (*law as a process*, *law in the making*)[6] sehingga berdasarkan prinsip *res judicata pro veritate habetur*, Putusan MK *a quo* secara relatif dapat dianggap sebagai model putusan paling realistis sesuai dengan konteks dan kebutuhan hukum saat ini terkait pengujian formil yang nantinya dapat saja disempurnakan oleh generasi (Mahkamah Konstitusi) berikutnya.

Problematika Pembentukan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja

Pembentukan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja sebagai suatu *omnibus law* merupakan salah satu isu sentral yang terus

---

guna peningkatan daya saing investasi yang ingin dilakukan Pemerintah Indonesia. Namun pandemi COVID-19 kemudian juga berdampak pada penutupan sebagian besar kegiatan ekonomi, penurunan pertumbuhan ekonomi, serta meningkatnya angka kemiskinan dan pengangguran di Indonesia (baca: Febrio Nathan Kacaribu, Kata Sambutan dalam Hidayat Amir, Nugraheni Kusumaningsih, dan Dhani Setyawan (Editor), *Omnibus Cipta Kerja*: *Harapan Menata Masa Depan*, PT. Gramedia, Jakarta: 2021, hlm. xiii-xix).

[5] Dalam Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020 misalnya, terdapat *ratio decidendi* (dan bahkan juga *dissenting opinion*) yang memuat beberapa narasi bernuansa korektif terhadap kecenderungan perilaku dan produk Pembentuk UU yang semakin memburuk.

[6] Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*: *Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta: 2007.

mengemuka sejak awal pemerintahan Presiden Joko Widodo periode kedua (2019-2024). 'Ajakan resmi' Presiden untuk membentuk *omnibus law* disampaikan dalam pidato pertamanya pasca pelantikan Presiden/Wakil Presiden pada Sidang Umum MPR (yang terdiri dari DPR dan DPD) tanggal 20 Oktober 2019. Pembentukan *omnibus law* itu disampaikan Presiden dalam kerangka penyederhanaan regulasi sebagai salah satu dari 5 (lima) prioritas pembangunan[7] yang akan dilakukannya sebagai kepala pemerintahan. Dalam pidato tersebut, Presiden secara sederhana memaknai *omnibus law* sebagai "*Satu Undang-Undang yang sekaligus merevisi beberapa Undang-Undang, bahkan puluhan Undang-Undang*". Gagasan mengenai pembentukan *omnibus law* ini kemudian mulai menunjukkan keseriusan dan langkah nyata saat RUU tentang Cipta Kerja diajukan secara resmi oleh Presiden kepada Ketua DPR dengan Surat Presiden (Surpres) No. R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020.

Pembentukan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja sebagai suatu *omnibus law* banyak dirasakan sudah bermasalah sejak awal pembentukannya[8]. *Omnibus* sebagai pilihan cara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memang telah banyak dikemukakan oleh beberapa ahli hukum dan telah banyak pula dipraktikkan di berbagai negara dengan segala variannya[9], tetapi belum dikenal secara formal dalam tertib pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga belum

---

[7] Dalam pidato tersebut, Presiden menyampaikan 5 (lima) prioritas pembangunan yang akan dilakukan dalam periode pemerintahan 2019-2024, yakni: 1). pembangunan sumber daya manusia; 2). pembangunan infrastruktur; 3). penyederhanaan regulasi; 4). penyederhanaan birokrasi; dan 5). transformasi ekonomi.

[8] antara lain: 1). Yusril Ihza Mahendra (https://nasional.kompas.com/read/2021/11/26/12492241/yusril-tak-heran-uu-cipta-kerja-rontok-di-mk-sejak-awal-sudah-bermasalah?page=all); 2). Jimly Asshiddiqie (https://law.ui.ac.id/v3/prof-jimly-jika-masih-hakim-mk-1-000-persen-saya-kabulkan-uji-formil-uu-cipta kerja/); 3). Maria Farida Indrati (Kolom Opini Harian KOMPAS, 4/1/2020); dan 4). Maria SW Sumardjono (https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201010155530-12-556876/dosen-ugm-nilai-omnibus-law-tak penuhi-syarat-pembentukan-uu).

[9] Baca: Adam M. Dodek, *Omnibus Bills*: *Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, Ottawa Law Review, vol. 48, No. 1, 2017; Ngo Duc Manh, *The Applicability of Omnibus Lawmaking Technique*, Vietnam Law & Legal Forum (http://vietnamlawmagazine.vn/on-the-applicability-of-omnibus-lawmaking-technique-3447.html)

terdapat kejelasan pengaturan mengenai pedoman, standardisasi, serta batasan penggunaannya, meskipun sebagian kalangan meyakini bahwa cara *omnibus* ini telah beberapa kali dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia[10], bahkan Satya Arinanto meyakini bahwa hal itu telah lama dipraktikkan dan berkembang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya terhadap berbagai perubahan dan penggantian peraturan perundang-undangan 'warisan' pemerintah kolonial Hindia-Belanda[11].

Dalam perspektif kritis, Adam Dodek mengingatkan bahwa pembentukan UU secara *omnibus* sangat mungkin justru menjadi praktik yang tidak demokratik (*the undemocratic practice*)[12] dan berisiko merusak demokrasi serta fungsi parlemen (*democratic deficit*) manakala dilakukan tanpa dilengkapi dengan pedoman, standardisasi, serta batasan penggunaannya. Dalam konteks inilah terbukti adanya relevansi dan urgensi konsiderans "menimbang" huruf b UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang boleh jadi dapat dimaknai sebagai suatu sistem deteksi dini (*early warning system*) tentang dipersyaratkannya "cara dan metode yang pasti, baku, dan standar" dalam pembentukan peraturan perundang-undangan peraturan yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Pembahasan RUU tentang Cipta Kerja juga memiliki persoalan mendasar apabila dikaitkan dengan prinsip transparansi dan partisipasi publik dalam tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) merasa sangat dipersulit untuk mendapatkan naskah RUU tentang Cipta Kerja yang resmi dan utuh sejak tahap perencanaannya. Begitu pula pelaksanaan rapat penyusunan dan pembahasan serta manajemen bahan rapat RUU tentang Cipta Kerja juga terkesan sangat elitis. Pembahasan RUU

---

[10] Hal ini disampaikan oleh Kuasa Presiden serta para ahli yang diajukan Presiden (khususnya Satya Arinanto, Ahmad Redi, dan I Gede Pantja Astawa) dalam sidang pengujian formil UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja di MK.

[11] Keterangan Ahli Satya Arinanto (selaku Ahli yang diajukan Presiden) dalam sidang perkara pengujian formil UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja di MK.

[12] Adam M. Dodek, *Omnibus Bills.. Op.Cit.*

tentang Cipta Kerja praktis hanya 'memakan waktu' kurang lebih 8 (delapan) bulan karena RUU ini kemudian mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 4 Oktober 2020. Dalam sidang paripurna ini, hanya Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera yang menolak RUU tentang Cipta Kerja untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden namun sebelum RUU tentang Cipta Kerja disahkan menjadi UU, terjadi pula berbagai penyesuaian yang diakui oleh Pemerintah hanya terbatas pada penyesuaian redaksional dan format (*clerical error*) sehingga tidak meliputi perubahan substantif, sedangkan dalam dalil beberapa pemohon justru menyatakan bahwa secara nyata terdapat berbagai perubahan substantif sehingga naskah UU yang disahkan dengan tanda tangan Presiden Joko Widodo tanggal 2 November 2020[13] dianggap sangat berbeda secara substantif dengan naskah RUU hasil persetujuan bersama DPR dan Presiden dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 4 Oktober 2020.

Dalam Pasal 185 a UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja juga disebutkan bahwa "Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini wajib ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan". Selanjutnya, untuk menindaklanjuti Pasal ini, dalam waktu yang relatif sangat cepat telah ditetapkan pula puluhan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, serta berbagai Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja. Selain itu, pemberlakuan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja juga berdampak pada dilakukannya berbagai penyesuaian peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Oleh karena itu, jelaslah bahwa keberlakuan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja yang dibentuk dengan cara *omnibus* ini telah berdampak signifikan dan sistemik terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dan produk hukum lainnya, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Formil Suatu Undang-Undang

Secara yuridis, pengujian formil dimaknai sebagai pengujian terhadap proses pembentukan Undang-Undang (atau

[13] mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yakni (juga) tanggal 2 November 2020.

Perppu) yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang (atau Perppu) sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945[14]. Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, ruang lingkup pengujian formil sejatinya memiliki arti yang luas meliputi pengujian mengenai apa saja selain pengujian materiil[15]. Sejak tahun 2003-2019 setidaknya terdapat 62 (enam puluh dua) perkara pengujian formil di MK, tetapi belum ada 1 (satu) pun perkara yang dikabulkan MK[16] hingga kemudian lahir Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 yang dalam salah satu amar putusannya mengabulkan permohonan beberapa Pemohon untuk sebagian.

Secara historik, eksistensi dan implementasi pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 memiliki lintasan dan dinamika sejarah yang panjang. Gagasan mengenai mekanisme pengujian UU ini pertama kali digagas oleh Muhammad Yamin dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai*/Badan Penyelelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) tanggal 15 Juli 1945 yang mengusulkan agar Balai (Mahkamah) Agung diberi kewenangan untuk dapat "membanding (menguji) Undang-Undang". Namun, gagasan ini ditolak oleh Soepomo dan mayoritas anggota BPUPK lainnya sehingga hasil akhir UUD 1945 yang kemudian ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indionesia (PPKI) tidak memuat pengaturan mengenai kewenangan Balai (Mahkamah) Agung untuk dapat "membanding Undang-Undang"[17]. Gagasan Muhammad Yamin mengenai kewenangan Balai (Mahkamah) Agung untuk membanding (menguji) Undang-Undang" ini secara kasat mata memang nampak masih terbatas pada pengujian materiil[18], padahal dengan menjadikan UUD sebagai

---

[14] Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK No. 2/2021).

[15] antara lain: bentuk hukum peraturan (*form*), format susunan peraturan, keberwenangan kelembagaan yang terlibat, serta proses yang terjadi dalam setiap tahapan pembentukan (Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil …Op.Cit.*, hlm. 103).

[16] Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, cet.ke-1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2021, hlm. xvi.

[17] Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil …Op.Cit.*, hlm.. 1-3.

[18] Muhammad Yamin mengusulkan bahwa yang dapat dijadikan alat pembanding (batu uji) untuk "membanding Undang-Undang" adalah: a). Undang-Undang Dasar; b). hukum Islam; dan c). hukum adat (Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil…Ibid.)*

salah satu alat pembanding (batu uji), sejatinya dapat dibangun pula suatu konstruksi berpikir bahwa gagasan mengenai mekanisme konstitusional untuk "membanding Undang-Undang" memang sejak awalnya secara implisit meliputi pula pengujian formil. Jika mengacu pada prinsip bahwa Pancasila dan UUD 1945 merupakan kesepakatan sosial, sumber hukum, dan sumber etika tertinggi dalam sistem negara hukum (*Rechtsstaat*) Indonesia maka pembentukan suatu UU seharusnya juga tidak boleh bertentangan dengan ide dasar bernegara (*staatsidee*), jiwa, prinsip, dan norma-norma dalam UUD 1945. Terkait hal ini, Bagir Manan menegaskan bahwa "menguji secara formil Undang-Undang merupakan sesuatu yang melekat pada hakim (*inherent power of the judge*)"[19].

Menurut *opinio comminis docturum*[20], konsekuensi yuridis manakala suatu pengujian formil UU dikabulkan oleh MK adalah "pembatalan UU *a quo* secara keseluruhan". Namun menariknya, pandangan yang menyatakan hal ini umumnya disampaikan dalam nuansa fakultatif sehingga "pembatalan UU secara keseluruhan" tidak selalu harus dimaknai sebagai konsekuensi mutlak dari dikabulkannya pengujian formil suatu UU oleh MK[21]. Terlebih lagi, MK dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 hanya "mengabulkan sebagian" permohonan dari beberapa Pemohon. Oleh karena itu, sejatinya terdapat justifikasi doktrinal dan faktual yang relatif kuat terhadap Putusan MK *a quo* sebagai suatu varian baru sekaligus 'langkah maju' MK dalam lintasan sejarah pengujian (formil) suatu UU terhadap UUD NRI Tahun 1945[22].

---

[19] Bagir Manan, Kata Pengantar dalam Irfan Nur Ranchman, et.al. *Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, cet.ke-1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2021, hlm. xiv.

[20] Shari Motro menggunakan istilah "*conventional wisdom*" yang dapat pula dimaknai sebagai "pandangan umum yang berlaku" (Andri Gunawan Wibisana, *Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya*, Jurnal Hukum & Pembangunan 49 No. 2: 2019, hlm. 488). Baca pula: Shari Motro, *The Three-Act Argument: How to Write a Law Article That Reads Like a Good Story*, Journal of Legal Education, Vol. 64, No. 4: 2015.

[21] *dalam pengujian formil, dampaknya lebih serius, yaitu dapat mengakibatkan keseluruhan UU itu dinyatakan tidak lagi berlaku mengikat untuk umum"* (Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 192).

[22] https://www.tribunnews.com/nasional/2021/12/02/jimly-asshiddiqie-sebut-pengabulan-mk-atas-uji-formil-terhadap-uu-cipta-kerja-sangat-bersejarah.

Dalam konteks pengujian formil sebelum lahirnya Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 setidaknya terdapat 4 (empat) Putusan MK yang populer, antara lain: 1). Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009; 2). Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014; 3). Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019; dan 4). Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020. Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 menjadi Putusan MK pertama yang menyatakan "…terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*…", meskipun dalam amarnya menyatakan "menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya" sebagaimana pula amar Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014, Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019, dan Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020. Meskipun keempat Putusan MK ini dalam amarnya menyatakan "menolak permohonan" (*rejected*), namun di dalamnya terdapat pula berbagai *ratio decidendi*, *concurring opinion*, serta *dissenting opinion* yang menarik dari Hakim Konstitusi terkait soal pengujian formil. Berbagai *ratio decidendi* dalam keempat Putusan MK ini seharusnya juga dipahami dan dipatuhi, khususnya oleh Pembentuk UU, karena kekuatan mengikat Putusan MK sejatinya meliputi amar dan juga pertimbangannya (*ratio decidendi*)[23].

Dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009[24], terdapat beberapa hal menarik yang menjadi pendirian MK terkait pengujian formil, antara lain: pertama, terkait syarat *legal standing* Pemohon dalam pengujian formil, MK berpendirian bahwa syarat *legal standing* yang berlaku untuk pengujian materiil *mutatis mutandis* juga berlaku dalam pengujian formil, ditambah syarat bahwa Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan UU yang dimohonkan; kedua, terkait batu uji pengujian formil, MK berpendirian bahwa jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja maka hampir dapat dipastikan bahwa tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil proseduralnya, tetapi MK

[23] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator*: *Konfrontatif atau Kooperatif*, cet.I, Genta Pulishing, Yogyakarta: 2018, hlm. 201-223.

[24] Dalam Putusan ini, terdapat 1 (satu) orang Hakim Konstitusi yang memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), yaitu Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi dan 2 (dua) orang Hakim Konstitusi yang masing-masing memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Hakim Konstitusi Achmad Sodiki dan Hakim Konstitusi Muhammad Alim.

berpendapat bahwa pengujian UU dilakukan antara UU terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan UU atau yang lain. MK juga menegaskan bahwa kekurangan dalam suatu pembentukan UU karena tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004, tidak dengan serta merta akan menyebabkan UU tersebut batal. UU yang tidak baik proses pembentukannya mungkin dapat menyebabkan materi pengaturannya kurang sempurna atau dapat juga materinya bertentangan dengan UUD 1945, namun dapat pula menghasilkan suatu peraturan yang baik dari segi teori pembentukan UU ; ketiga, terkait batas waktu atau tenggat suatu UU dapat diuji secara formil, MK berpendirian bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah UU dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil; serta keempat, terkait konsekuensi pengujian formil, MK berpendirian bahwa meskipun terdapat cacat prosedural dalam pembentukan UU *a quo*, namun secara materiil UU tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum. Apabila UU *a quo* yang cacat prosedural tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik. Hal spesifik yang juga menarik dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 adalah MK berpendirian bahwa "…pengujian secara formil akan menyebabkan UU batal sejak awal".

Dalam Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014[25] juga terdapat pula beberapa hal menarik yang menjadi pendirian MK terkait pengujian formil, antara lain: pertama, MK memeriksa, mengadili, dan memutus persoalan formil dan materiil sekaligus dalam 1 (satu) putusan, padahal para Pemohon awalnya mengajukan perkara pengujian materiil terhadap beberapa pasal 84, 97, 104, 109, 115, 121, dan 152 UU No. 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), mesikpun dalam dalil-dalil permohonan memang disebutkan bahwa terdapat alasan formil dan materiil terhadap keberlakuan pasal-pasal yang duji[26]; kedua, MK berpendirian bahwa tidak ikutnya DPD dalam pembahasan RUU

[25] Dalam Putusan ini terdapat 2 (dua) Hakim Konstitusi yang masing-masing memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati.

[26] telah terjadi pelanggaran formil dalam pembahasan dan pengesahan UU MD3 *a quo* serta pertentangan materi muatan UU MD3 terhadap UUD 1945 (Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014, hlm. 39).

MD3 tidaklah serta merta menjadikan UU *a quo* cacat prosedur; dan ketiga, MK juga berpendirian bahwa pembentukan UU *a quo* yang dilakukan setelah diketahui hasil pemilihan umum tidaklah bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019[27] terdapat pula beberapa hal menarik yang menjadi pendirian MK terkait pengujian formil, antara lain: pertama, kehadiran secara fisik dalam proses pembentukan UU termasuk dalam persetujuan bersama adalah sebuah keharusan sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat dan untuk mengantisipasi kemungkinan pengambilan putusan akhir melalui *voting*; kedua, MK menegaskan bahwa waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak perkara dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dirasa cukup untuk menyelesaikan pengujian formil UU; serta ketiga, MK dapat menjatuhkan putusan sela sebagai bentuk tindakan prioritas dan dapat memisahkan *(split)* proses pemeriksaan antara pengujian formil dan pengujian materiil bilamana pemohon menggabungkan kedua pengujian tersebut dalam 1 (satu) permohonan termasuk dalam hal ini apabila MK memandang perlu menunda pemberlakuan suatu UU yang dimohonkan pengujian formil .

Adapun dalam Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020[28], terdapat pula beberapa hal menarik yang menjadi pendirian MK terkait pengujian formil, antara lain: pertama, terkait makna dan ukuran bahwa suatu RUU dapat dikategorikan sebagai RUU operan (*carry over*), MK berpendirian bahwa *carry over* memberikan hak sepenuhnya kepada anggota DPR periode berikutnya apakah akan menyetujui untuk melanjutkan RUU yang di-*carry over* dari anggota DPR periode sebelumnya tanpa atau dengan pembahasan ulang atas seluruh materi RUU[29].

---

[27] Dalam Putusan ini, terdapat 1 (satu) orang Hakim Konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams.

[28] Dalam Putusan ini, terdapat 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi yang secara kolektif memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams, Hakim Konstitusi Suhartoyo, dan Hakim Konstitusi Saldi Isra.

[29] *Casu quo*, DPR, Presiden, dan DPD telah menggunakan haknya untuk bersikap menyepakati sebagaimana ketentuan Pasal 71A UU 15/2019 bahwa RUU Perubahan UU 4/2009 dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas

kedua, terkait makna keterbukaan dan partisipasi publik, MK berpendirian bahwa pelibatan partisipasi publik (segenap *stakeholder*) harus dilakukan tidak sekedar secara formalitas, melainkan dilakukan secara dialogis di mana segenap *stakeholder* didengar (*right to be heard*), dipertimbangkan (*right to be considered*), serta dilakukan secara terbuka dengan menggunakan bahasa yang mudah dimengerti sehingga masukan ataupun umpan balik (*feedback*) dari keterlibatan partisipasi *stakeholder* dapat bermakna secara sigifikan dalam pembahasan UU (*meaningful participation*); dan ketiga, terkait kehadiran fisik anggota DPR dalam pembahasan RUU, MK berpendirian bahwa kehadiran fisik dalam rapat paripurna pengambilan keputusan adalah suatu keharusan, namun untuk terpenuhinya syarat tersebut haruslah dipertimbangkan secara kasuistis dengan melihat secara keseluruhan kondisi pada saat pembahasan dan pengesahan RUU dilakukan. Kehadiran secara fisik adalah tetap mutlak sepanjang tidak ada alasan yang kuat untuk menyimpangi syarat tersebut kehadiran anggota DPR secara virtual haruslah dipersamakan dengan kehadiran secara fisik sehingga tetap memenuhi kuorum.

Berdasarkan 4 (empat) Putusan MK sebagaimana tersebut di atas dapat dihasilkan suatu refleksi bahwa memang sejatinya terjadi proses evolusi, baik pada lembaga MK maupun diri pribadi tiap-tiap Hakim Konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pengujian formil. Evolusi ini terjadi pada beberapa aspek, mulai dari hukum acara, kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, varian amar putusan, hingga kalkulasi dampak (sosio-politik) dari suatu Putusan MK terhadap perkara pengujian formil. Aspek evolusioner yang terlihat paling menonjol dalam konteks pengujian formil adalah aspek hukum acaranya yang perlahan tapi pasti semakin menemukan bentuk idealnya[30] serta semakin diakuinya urgensi dan fungsi ditempuhnya suatu prosedur yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginselen van behooorlijke*

jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan (pelajari: Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020)

[30] Bisariyadi, *Imbas Putusan Uji Formil Perubahan UU Minerba*, Kolom Opini hukumonline.com, 8 November 2021 (https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt61888c3bb296f/putusan-perubahan-uu-minerba/).

regelgeving) sebagai salah satu pilar penting dalam menjamin terwujudnya supremasi konstitusi.

Makna "Inkonstitusional Bersyarat"

Secara historik, Putusan MK dengan varian amar "inkonstitusional bersyarat" (*conditionally unconstitutional*) merupakan upaya perubahan taktik MK dalam menyikapi berbagai fenomena ketidakpatuhan (*disobedience*) Pembentuk UU terhadap Putusan MK yang memuat varian amar 'konstitusional bersyarat" (*conditionally constitutional*)[31]. Varian amar "inkonstitusional bersyarat" secara konseptual dan teknikalitas merupakan kebalikan (*reverse/contrario*) dari varian amar "konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*)". Jika putusan 'konstitusional bersyarat" umumnya lahir dari permohonan yang ditolak (*rejected*) maka putusan 'inkonstitusional bersyarat" umumnya lahir dari permohonan yang dikabulkan (*granted*). Dengan mencantumkan amar "inkonstitusional bersyarat" seperti dalam Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020, MK sejatinya meningkatkan ekskalasi dampak putusan agar secara efektif dapat lebih menjerakan (*deterrence effect*).

Pasca lahirnya suatu Putusan MK dengan varian amar "inkonstitusional bersyarat" maka status hukum dari UU yang menjadi objek permohonan (tidak terkecuali UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja) harus dimaknai inkonstitusional, sepanjang hal yang dipersyaratkan MK tidak atau belum dipenuhi. Secara komparatif, Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 dapat dibandingkan dengan Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006[32], sebab keduanya merupakan 2 (dua) contoh Putusan MK yang mencantumkan varian amar "inkonstitusional bersyarat", namun syaratnya berbeda. Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006 menyatakan Pasal 53 UU KPK "bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945", namun Pasal *a quo* "tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat" sampai diadakan perubahan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak putusan ini

[31] Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil …Op.Cit.*, hlm. 100. Pelajari pula dinamika kepatuhan Pembentuk UU terhadap beberapa Putusan MK mengenai atau yang terkait dengan UU tentang Sumber Daya Air.

[32] perihal konstitusionalitas Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).

diucapkan, sedangkan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan "pembentukan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan (sekaligus) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan".

Adapun terhadap pernyataan bahwa UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja "masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan", Penulis berpendapat bahwa hal ini dimaksudkan untuk menjawab dan memberi pelindungan hukum terhadap keabsahan segala peristiwa, perbuatan dan/atau akibat hukum yang terjadi pasca berlakunya UU *a quo* (2 November 2020) sampai dengan lahirnya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 (25 November 2021, pukul 13.17 WIB) sekaligus menepis potensi penafsiran konvensional yang selama ini umunya didasarkan pada suatu *opinio comminis docturum* bahwa konsekuensi yuridis manakala pengujian formil UU dikabulkan oleh MK adalah "UU tersebut batal demi hukum" (*null and void*). Pendapat ini nampak sejalan (*in-line*) dengan: 1). amar No. 7 dalam Putusan *a quo* yang memuat mandat konstitusional MK, khususnya kepada Pembentuk UU, untuk menangguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja; dan 2). berbagai Putusan MK terhadap dan terkait dengan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja[33] pasca lahirnya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang umumnya memuat varian amar "tidak dapat diterima" (bukan ditolak) dengan argumentasi utama bahwa Permohonan Pemohon kehilangan objek karena "objek permohonan yang diajukan Pemohon tidak lagi sebagaimana substansi undang-undang yang dimohonkan pengujiannya".

Dengan demikian, satu hal yang sangat perlu dilakukan oleh para *addressat* Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020,

[33] antara lain: 12 (dua belas) Putusan MK yang diucapkan segera setelah lahirnya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 serta Putusan MK No. 46/PUU-XIX/2021.

khususnya Pembentuk UU, adalah berlapang dada[34] untuk memahami dan mematuhi esensi dari Putusan MK *a quo* secara tenang, jernih, dan presisi, khususnya mengenai esensi "daya laku" suatu UU, sebab meskipun UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan masih tetap berlaku oleh MK, namun para *addressat* Putusan MK *a quo*, khususnya Pembentuk UU, tidak lagi dapat "berbuat banyak" sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Putusan MK *a quo*.

Penutup: Manfaat dan Tindak Lanjut Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020

Dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, MK sejatinya 'menjatuhkan vonis' bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) kesalahan konstitusional yang fatal dalam pembentukan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja, yakni: 1). tata cara pembentukan UU *a quo* tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar; 2). terbukti dilakukannya perubahan substantif terhadap RUU *a quo* pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; dan 3). diabaikannya prinsip transparansi dan partisipasi publik dalam pembentukan UU *a quo*. Oleh karena itu, demi terwujudnya jaminan supremasi konstitusi dan kedaulatan rakyat, tidak ada pilihan lain bagi Pembentuk UU selain mematuhi dan menindaklanjuti Putusan MK *a quo*. Prasyarat utama untuk mewujudkan hal ini (suka atau tidak suka) adalah: 1). mengakui dan menerima secara lapang dada 3 (tiga) kesalahan konstitusional yang fatal sebagaimana 'vonis' dalam Putusan MK *a quo*; 2). memahami secara tenang, jernih, dan presisi seluruh pertimbangan hukum dan amar Putusan MK *a quo* tanpa kecuali; dan 3). segera menindaklanjuti Putusan MK *a quo* secara paripurna.

Tindak lanjut yang dapat dipertimbangkan untuk dilakukan Pembentuk UU terhadap dan berdasarkan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 adalah: 1). wajib (*mandatory*) melakukan perbaikan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja, baik prosedur pembentukan maupun materi muatannya, paling lama 2 (dua)

[34] Maria SW Sumardjono, *Menyoal Kepatuhan terhadap Putusan MK*, Kolom Opini, Harian KOMPAS, 4 Januari 2022.

tahun sejak Putusan MK *a quo* diucapkan[35]; 2). secara fakultatif (*voluntary*), dapat melakukan perubahan Lampiran UU No. 12/2011 guna mengintrodusir metode *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan[36]. Selain itu, pembahasan terhadap RUU yang akan mengubah atau mengganti UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja wajib dilakukan dengan menerapkan prinsip keterbukaan dan partisipasi bermakna (*meaningful participation*)[37] secara sungguh-sungguh serta dapat pula dilakukan dengan cara membagi substansi yang ada dalam UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja menjadi beberapa RUU sesuai dengan tiap-tiap karakteristik yang identik di antara *cluster-cluster* yang ada dalam UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja. Pembahasan terhadap beberapa RUU ini sangat memungkinkan untuk segera dilakukan oleh Pembentuk UU, sebab dengan adanya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 maka beberapa RUU tersebut dapat dikategorikan sebagai "RUU kumulatif terbuka"[38].

Adapun tawaran opsi untuk mencabut UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja terlebih dahulu, baik dengan suatu UU atau Perppu, hal ini sebaiknya tidak dilakukan karena justru bertentangan dengan prinsip pelindungan hukum yang diberikan MK terhadap keabsahan segala peristiwa, perbuatan dan/atau akibat hukum yang terjadi pasca berlakunya UU *a quo* (2 November 2020) sampai dengan lahirnya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 (25 November 2021, pukul 13.17 WIB).

Para pengajar hukum konstitusi dan/atau ilmu perundang-undangan boleh jadi merupakan kalangan yang paling bersyukur

---

[35] frasa "melakukan perbaikan" (amar No. 5 dari Putusan MK *a quo*) menyiratkan pesan bahwa Pembentuk UU diberi keleluasan mengenai pilihan cara perbaikan (mengubah, mengganti, dan sebagainya, tetapi harus dilakukan terhadap UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja yang menjadi objek Putusan MK *a quo*).

[36] frasa "terbuka ruang untuk melakukan perubahan terhadap Lampiran UU No. 12/2011" artinya Pembentuk UU, termasuk Presiden melalui suatu Perpres berdasarkan Pasal 64 ayat (3) UU No. 12/2011, dapat saja mengatur ihwal teknis/metode baru yang dapat dirancang untuk selalu dapat mengikuti atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan, termasuk jika akan dilakukan "penyederhanaan peraturan perundang-undangan" dengan metode apapun, termasuk metode *omnibus law* (hlm. 400-401 dari Putusan MK *a quo*).

[37] *vide* hlm. 393 dari Putusan MK *a quo*.

[38] *vide* Pasal 10 ayat (2) jo. Pasal 23 ayat (1) huruf b UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

atas lahirnya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 setidaknya karena Putusan MK *a quo* dapat dimaknai sebagai suatu dekonstruksi terhadap berbagai tendensi dan paradigma yang selama ini cenderung 'meremehkan'(*underestimate*) eksistensi dan fungsi ditempuhnya suatu prosedur yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginselen van behooorlijke regelgeving*) sebagai salah satu pilar penting dalam menjamin terwujudnya supremasi konstitusi.

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 serta pasca 10 (sepuluh) tahun berlakunya UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat menjadi momentum yang strategis sebagai 'titik berangkat' (*destination*) untuk mengintrodusir berbagai pedoman, standardisasi, serta batasan penggunaan metode pembentukan perundang-undangan yang dianggap inovatif dan akan diterapkan secara *ajeg* (termasuk metode *omnibus)* terhadap berbagai jenis peraturan perundang-undangan selain UU, sehingga inovasi terhadap suatu metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianggap inovatif (termasuk dan khususnya metode *omnibus)* harus diatur terlebih dahulu pedoman, standardisasi, serta batasan penggunaannya agar metode tersebut tidak (lagi) diterapkan secara suka-suka dan/atau hanya dikhususkan (menjadi *previlidge*) dalam rangka 'mengawal' suatu atau bebarapa kebijakan tertentu yang bersifat strategis dan berdampak luas semata-mata hanya menurut selera dan keperluan penguasa.

****

Daftar Pustaka

Buku & Jurnal

Amir, Hidayat. Nugraheni Kusumaningsih, dan Dhani Setyawan (Editor), *Omnibus Cipta Kerja*: *Harapan Menata Masa Depan*, PT. Gramedia, Jakarta. 2021.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*. cet. Pertama. Penerbit Konstitusi Press (Konpress). Jakarta. 2020.

Bisariyadi. *Imbas Putusan Uji Formil Perubahan UU Minerba*. Kolom Opini. hukumonline.com, 8 November 2021.

Ginsburg, Tom. *Judicial Review in new Democracies:Constitutional Court in Asian Case*. Cambridge University Press. 2003.

Dodek, Adam M. *Omnibus Bills*: *Constitutional Constraints and Legislative Liberations*. Ottawa Law Review. vol. 48. No. 1. 2017.

Indrati, Maria Farida. Kolom Opini. Harian KOMPAS. 4/1/2020.

Manh, Ngo Duc. *The Applicability of Omnibus Lawmaking Technique*. Vietnam Law & Legal Forum.

Motro, Shari. *The Three-Act Argument: How to Write a Law Article That Reads Like a Good Story*. *Journal of Legal Education*. Vol. 64. No. 4. 2015.

Racchman, Irfan Nur. Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim. *Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. cet.ke-1. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2021.

Rahardjo, Satjipto. *Biarkan Hukum Mengalir*: *Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. 2007.

Sumardjono, Maria SW. *Menyoal Kepatuhan terhadap Putusan MK*. Kolom Opini. Harian KOMPAS. 4 Januari 2022.

Suroso, Fajar Laksono. *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator*: *Konfrontatif atau Kooperatif*. cet.I. Genta Pulishing. Yogyakarta. 2018.

--------- *Inkonstitusional Bersyarat dan Mengapa MK Memodifikasi Putusan*, Kolom Opini. hukumonline.com. 27/12/2021.

Wibisana, Andri Gunawan. *Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya*. Jurnal Hukum & Pembangunan. 49 No. 2. 2019.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. UU No. 3/2009 tentang Perubahan Atas UU No. 5/2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung.

Indonesia. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Indonesia. UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014.

Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019

Mahkamah Konstitusi . Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020.

Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No. 46/PUU-XIX/2021.

Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

Lainnya

https://nasional.kompas.com/read/2021/11/26/12492241/yusril-tak-heran-uu-cipta-kerja-rontok-di-mk-sejak-awal-sudah-bermasalah?page=all);

https://law.ui.ac.id/v3/prof-jimly-jika-masih-hakim-mk-1-000-persen-saya-kabulkan-uji-formil-uu-cipta kerja/)

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201010155530-12-556876/dosen-ugm-nilai-omnibus-law-tak penuhi-syarat-pembentukan-uu.

https://www.tribunnews.com/nasional/2021/12/02/jimly-asshiddiqie-sebut-pengabulan-mk-atas-uji-formil-terhadap-uu-cipta-kerja-sangat-bersejarah.

TRIPLE HELIX PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH (KAJIAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN PESISIR BARAT)

Oleh:
Yunita Maya Putri, S.H., M.H.[1]
M.Iwan Satriawan, S.H., M.H.[2],
Rodhatul Nasikhin, S.H.[3]

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan hukum menjadi salah satu hal pokok yang harus dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah selain dari pembangunan masalah-masalah yang lain seperti infrastruktur baik yang mencakup ekonomi,[4] sosial maupun pendidikan[5] dan kebudayaan.

Pembangunan-pembangunan tersebut memerlukan payung hukum sebagai landasan dalam pelaksanaan kebijakan agar terarah dan berkesinambungan tidak hanya sekedar kebijakan sesaat yang hanya mementingkan aspek politis sehingga berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Karena dengan adanya hukum sebagai dasar atau pijakan dalam membuat keputusan, maka warga negara dapat mengetahui latar belakang atau alasan dibuatnya kebijakan tersebut yang tertuang dalam naskah akademiknya (NA).

Berkaca pada hal tersebut diatas, maka penggunaan model triple helix dalam penyusunan produk hukum di daerah menjadi sangat penting agar sesuai dengan koridor hukum sebagaimana

---

[1] Dosen FH Unila

[2] Dosen FH Unila

[3] Mahasiswa Pasca Sarjana M.H Unila

[4] Beberapa contoh pembangunan ekonomi di daerah dapat berupa fisik yaitu dengan membangun pasar, non fisik dengan membentuk perda tentang pasar

[5] Beberapa contoh pembangunan pendidikan dapat berupa fisik yaitu dengan membangun gedung-gedung sekolah dan non fisik yaitu dengan pembuatan perda tentang fasilitasi pendidikan.

diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagai payung hukum utama penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini juga berkenaan dengan penerapan otonomi daerah secara murni dan konsekuen sebagaimana amanah dari UUD 1945 pasal 18.

Triple helix sendiri merupakan suatu metode yang dikembangkan oleh Etzkowitz. Metode ini sendiri terdiri dari 3 (tiga) komponen yang harus dapat bekerjasama dalam pembangunan di daerah yaitu universitas-industri-pemerintah. Dalam konsep ini menggambarkan adanya potensi inovasi dalam pengembangan ekonomi masyarakat yang terletak pada kerjasama antara ketiga elemen tersebut.[6]

Hal ini yang kemudian dikembangkan pula oleh penulis dalam pembentukan hukum di daerah yang berupa penyusunan peraturan daerah (perda) yang harus ada kerjasama antara unsur perguruan tinggi (universitas)-pemerintah daerah-masyarakat atau industri yang terdampak akibat dikeluarkannya sebuah peraturan daerah sebagaimana amanat dari penerapan otonomi daerah.

Penerapan otonomi daerah identik dengan asas-asas otonomi daerah yang terdiri dari dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi sendiri berasal dari bahasa latin yaitu "de" yang artinya lepas dan "centrum" artinya pusat. Berarti desentralisasi adalah cara melepaskan diri atau memisahkan diri dari pusat dalam beberapa hal. Menurut Pasal 1 ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Penyerahan sebagain urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini berdasarkan kepada pemberian kewenangan dari pemerintah pusat yang berupa kewenangan atributif. Dengan kewengan atributif ini maka pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam meningkatkan

[6] Aan Jaelani, *Triple Helix Sebagai Model bagi Inovasi Pendidikan Tinggi: Analisis Logika Kelembagaan dalam Pengembangan Kewirausahaan dan Ekonomi*, Al-Amwal:Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah,Vol.11 No.1,2019,hlm.122

pembangunan di daerahnya masing-masing sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[7]

Selaras dengan hal tersebut diatas, maka pemancaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial atau federal. Selain bentuk-bentuk utama tersebut, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi atau uni. Tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang.

Sedangkan pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional juga tidak dapat dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggungjawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah.

Namun penerapan otonomi daerah ini bukan kemudian merubah bentuk negara Indonesia dari negara kesatuan menjadi negara federal atau serikat dengan beberapa negara-negara bagian. Karena ini akan bertentangan dengan bunyi pasal 37 ayat (5) UUD 1945 sebagai berikut:

> *"Khusus mengenai bentuk Negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan"*

Maka penerapan otonomi daerah yang bertujuan tidak hanya untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat di daerah namun juga mempercepat pembangunan di daerah. Dengan diberlakukannya pemancaran kekuasaan secara horisontal kepada pemerintah di daerah, maka percepatan pelayanan, efisiensi dan efektifitas pembangunan di daerah akan terwujud.

Salah satu bentuk dari penerapan otonomi daerah adalah dengan pembangunan hukum di daerah berupa pembentukan peraturan daerah (perda) beserta turunannya yang sesuai dengan

[7] Dalam penerapannya ada 3 peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah yang berlaku pasca reformasi yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kebutuhan dan karakteristik daerah tersebut bukan karena kepentingan sesaat kepala daerah terpilih atau lembaga DPRD *an sich*.

Hal ini juga diperkuat dengan perintah UU No.12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya pada Pasal 98 dan Pasal 99 yang berbunyi sebagai berikut:

> *(1) Setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan.*
>
> *(2) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah*
>
> Pasal 99
>
> *"Selain Perancang Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.*

Hal ini juga sejalan dengan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mneteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya Pasal 12 yang intinya adalah bahwa penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal baik yang terkait dengan kewenangan, materi muatan atau kebutuhan. Instansi vertikal ini dapat berasal dari akademisi dan swasta.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka akan dikaji terkait model triple helix pembangunan hukum di daerah, khususnya di kabupaten Pesisir Barat sebagai locus penelitian ini.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Teori otonomi daerah

Istilah otonomi atau autonomy secara etimologi berasal dari kata yunani autos yang berarti sendiri dan nomous yang berarti hukum atau peraturan. Sedangkan menurut Bagir Manan,

otonomi diartikan dengan kemandirian dalam mengatur dna mengurus rumah tangganya sendiri.[8]

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri)[9].

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau luas.

Dalam TAP MPR No.IV/MPR/2000 ditegaskan bahwa kebijakan otonomi daerah diarahkan pada pencapaian sasaran/tujuan sebagai berikut, yaitu:

a. *Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas pemerintah daerah;*
b. *Keselarasan hubungan antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah dalam kewenangan dan keuangan;*
c. *Menjamin peningkatan rasa kebangsaan;*
d. *Demokrasi dan kesejahteraan masyarakat;*
e. *Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sendiri di Indonesia dikenal adanya 4 (empat) asas atau pedoman dalam penyelenggaraannya yaitu: (1) *Asas sentralisasi; (2) Asas desentralisasi; (3) Asas dekonsentrasi; (4) Asas medebewind (tugas pembantuan).*

Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya "*Handboek van Nederlands Staatsrech*", Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk "otonomi" dan "tugas pembantuan".

---

[8] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakart, Pustaka Sinar Harapan, 1994,hlm.122

[9] Sarundjung dalam Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan lembaga Daerah*, Malang, Setara Press, 2012 ,hlm.34

Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*)[10].

Desentralisasi sendiri menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah adalah penyerahan urusan pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah. Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Menurutnya, negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*). Oleh sebab itu pengertian desentralisasi menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara[11].

Syaukani, Affan Gafar dan Ryaas Rasyid dengan mengutip pendapat BC Smith mengemukakan setidak-tidaknya ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi sebagai berikut, yaitu[12]:

1. *Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat daerah yang bekerja di lapangan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang heterogen;*
2. *Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari pemerintahan pusat;*
3. *Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang*

---

[10] Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang, Setara Press, 2012,hlm.13

[11] Hans Kelsen dalam B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Atmajaya, 2009,hlm.293

[12] Syaukani dalam M.Rifqinizamy Karsayuda, *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia,* Jakarta,Rajawali Press,2015,hlm.63-65

lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijakan yang lebih realistik dari pemerintah;

4. *Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal dan dimana dukungan terhadap progam pemerintah sangat terbatas;*
5. *Desentralisasi memungkinkan representasi lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah;*
6. *Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada dipusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial;*
7. *Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan;*
8. *Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai depatemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersamaan dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO di berbagai daerah. Provinsi, kabupaten dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi progam pemerintah khususnya di dunia ketiga dimana banyak sekali progam pedesaan yang dijalankan;*
9. *Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi progam. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikan kepada pemerintah.*
10. *Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal yang sering kali tidak simpatik dengan progam pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan;*

11. *Desentralisai dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifiaksinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya;*
12. *Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolir, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebh baik daripada yang dilakukan oleh pejabat pusat;*
13. *Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik;*
14. *Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa ditingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.*

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pada hakikatnya desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democrasi goverment*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi dan pembangunan sosial ekonomi[13].

Sejalan dengan hal tersebut, dikalangan sarjana Indonesia, Amrah Muslimin[14] membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan dengan uraian sebagai berikut:

---

[13] S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan,1999,hlm.56

[14] Amrah Muslimin dalam Lukman Hakim, *Op.Cit*,hlm.22

1. *desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurusi kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;*
2. *desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, misalnya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu;*
3. *desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama dll).*

Teori Pembangunan Hukum

UUD 1945 pasal 1 ayat (3) telah menyatakan dengan jelas bahwa Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan. Sebagai negara hukum, maka menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi dalam kehidupan bernegara baik oleh pemerintah maupun rakyatnya.

Dinamika perkembangan hukum sendiri di Indonesia mengalami pasang surutnya tergantung kepada arah politik hukum yang dibangun oleh pemerintah yang berkuasa. Baik di era pemerintahan Soekarno yang lebih dikenal dengan era orde lama, era pemerintahan Soeharto yang lebih dikenal sebagai orde baru hingga pada era reformasi yang hingga saat ini sudah memiliki 4 (empat) presiden dari 4(empat) kali pemilihan presiden secara langsung.

Perubahan fundamental dalam berhukum di Indonesia terjadi pada saat reformasi 1998, dimana UUD 1945 yang di-era Soeharto dianggap sakral dan sulit dirubah telah mengalami proses amandemen sebanyak 4 (empat) kali yaitu di tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002.

Amandemen UUD 1945 telah membawa angin segar proses pembangunan hukum di Indonesia. Karena tegakknya hukum juga berimplikasi kepada maju mundurnya sebuah proses demokrasi di dalam suatu negara. Hal ini disebabkan demokrasi yang tidak taat hukum hanya akan menghasilkan anarkhi demikian juga sebaliknya hukum tanpa demokrasi hanya akan menghasilkan tirani.

Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang patut dicatat dari hasil amandemen UUD 1945 terkait dengan pembangunan hukum yaitu pertama Presiden tidak lagi sebagai pembentuk undang-undang melainkan kekuasaan membentuk undang-undang menjadi kewenangan mutlak Dewan Perwakilan Rakyat. Kedua adalah mengenai mekanisme pemilihan Presiden secara langsung yang rupanya diikuti pula dengan pemilihan kepala daerah secara langsung pula. Ketiga yang tidak kalah pentingnya adalah mengenai munculnya berbagai lembaga-lembaga independen baik dipusat dan daerah baik yang keberadaannya akibat perintah dari UUD 1945 seperti KPU dan KY maupun lembaga-lembaga yang keberadaaanya hanya berdasarkan perintah undang-undang seperti KI, Bawaslu.

Perubahan-perubahan tersebut akhirnya berpengaruh juga terhadap banyaknya produk hukum yang telah dihasilkan oleh DPR yang sangat berbeda kuantitasnya jika dibandingkan di masa orde lama dan orde baru dimana DPR hanya sebagai lembaga stempel saja yang tidak mempunyai kewenangan atau kekuasaan mutlak untuk menolak segala produk hukum yang dibuat oleh pemerintah. Hal ini terkait dengan lebih dari 60% anggota DPR adalah dari partai Golkar yang notebene adalah partai penguasa. Sehingga jika dilakukan voting terhadap persetujuan suatu produk undang-undang maka dua partai yang lain yaitu PPP dan PDI selalu kalah.

Dalam perjalannya produk-produk hukum tersebut yang secara kuantitas bertambah tidak hanya dipusat melainkan juga di daerah melalui peraturan daerah akan berpengaruh juga terhadap pembangunan hukum dalam suatu daerah. Sehingga jika hanya mengejar kuantitas namun tidak menghadirkan kualitas akan banyak produk hukum yang hanya ada diatas kertas namun sangat sulit untuk diterapkan.

Mengacu pada teori hukum pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roescoe Pound dan Eugen Ehrlich dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara pen-studi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum (*theory about law*), teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis. Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum

sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.

Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa pembentukan peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan the Supreme Court)pada tempat lebih penting.
2. Konsep hukkum sebagai "alat" akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan "legisme" sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
3. Apabila "hukum" di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, maka pembentukan peraturan daerah (perda) menjadi salah satu instrumen yang penting dalam pembangunan di daerah. Hal ini sesuai dengan bentuk Indonesia sebagai negara hukum dimana hukum ditempatkan sebagai kedaulatan tertinggi.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian terhadap kaidah hukum positif dan asas hukum yang dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap kaidah-

kaidah hukum (peraturan perundang-undangan) yang relevan.[15] Penelitian evaluasi terhadap hukum positif ini dilakukan dengan cara mengevaluasi segi kesesuaian antara satu kaidah hukum dengan kaidah hukum lainnya atau dengan asas-asas hukum yang diakui dalam praktek hukum ketatanegaraan yang ada.[16]

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis-normatif, historis dan komparatif. Pendekatan penelitian ini dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu : pendekatan historis (sejarah perundang-undangan) dan pendekatan yuridis-analitis.

Pendekatan historis (sejarah perundang-undangan) dilakukan untuk mengkaji berbagai hal yang melatarbelakangi berlakunya peraturan perundang-undangan, termasuk pikiran-pikiran dan gagasan-gagasan yang berkembang dari ahli hukum dan pembuat undang-undang (law maker) pada saat proses pembuatan peraturan daerah yang relevan dengan pokok permasalahan dalam tulisan ini.

Pendekatan yuridis-analitis dilakukan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan termasuk putusan-putusan lembaga penguji materi peraturan daerah yang terkait dengan pokok permasalahan yang ada dalam tulisan ini.

D. PEMBAHASAN

Dinamika Pembentukan Peraturan Daerah

Keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan merupakan salah satu prinsip negara hukum. Menurut International Commission of jurist, prinsip utama dalam negara hukum adalah (1) negara harus tunduk kepada hukum; (2) pemerintah harus menghormati hak-hak indvidu dibawah rule of law;(3) hakim-hakim harus dibimbing oleh rule of the law, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menentang setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim[17].

---

[15] Widodo Ekatjhjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Menurut UUD 1945*, Disertasi Progam Pasca Sarjana Unpad, 2007,hlm.49

[16] Ibid

[17] Mukhti Fadjar, 2004, Tipe Negara Hukum, Malang:Bayu Media,hlm.41

Menurut Satjipto Rahardjo[18], pada dasarnya hukum atau perundang-undangan memiliki kecenderungan memihak golongan tertentu:

> *Keadaan dan susunan masyarakat modern yang mengenal perlapisan yang makin tajam menambah sulitnya usaha untuk mengatasi kecenderungan hukum atau perundang-undangan untuk memihak tersebut. Dalam suasana kehidupan sosial yang demikian itu, mereka yang bisa bertindak efektif adalah orang yang dapat mengontrol institusi-institusi ekonomi dan politik dalam masyarakat. Oleh karena itu sulit untuk ditolak perundang-undangan itu lebih menguntungkan pihak yang makmur, yaitu mereka yang bisa lebih aktif melakukan kegiatan-kegiatan.*

Untuk menghindari pembentukan undang-undang yang memiliki kecenderungan memihak dan menguntungkan pihak atau kelompok berkuasa, dan untuk menghindari pembentukan undang-undang yang represif dan mengancam kebebasan warga negara, serta untuk menjamin efektif berlakunya suatu undang-undang, maka pembentukan undang-undang harus memperhatikan dan mempedomani prinsip-prinsip atau asas-asas tertentu dalam membentuk undang-undang.

Hal ini terkait fungsi perda selain sebagai payung hukum bagi kepala daerah untuk mengeluarkan kebijakan yang disesuaikan dengan visi dan misinya ketika kampanye juga sebagai alat rekayas sosial agar masyarakat menjadi tertib dan teratur.

Berdasarkan hal tersebut maka usulan pembentukan perda dapat berasal dari DPRD (lembaga legislatif) wakil rakyat yang dipilih setiap 5 (lima) tahun sekali yang diusulkan oleh partai politik dan dapat juga berasal dari inisiatif eksekutif atau yang dalam hal ini diusulkan oleh dinas-dinas terkait akibat munculnya peraturan perundang-undangan baru dari pemerintah pusat terkait penerapan kewenangan konkurean antara pemerintah pusat dan daerah atau dapat juga hasil dari usulan masyarakat ketika anggota dewan sedang reses mengunjungi dapil-dapilnya.

[18] Satjipto Rahardjo,2006,*Ilmu Hukum*,Bandung:Citra Aditya Bakti,hlm.86

Model Triple Helix Pembentukan Peraturan Daerah

Indonesia sendiri sejak amandemen UUD 1945 telah mempraktikan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian diturunkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan organik mulai dari UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 hingga yang terakhir adalah UU No.23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi, kabupaten maupun kota.

Salah satu bentuk dari kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah pembuatan peraturan daerah. Hal ini sebagiamana diatur dalam pasal 18 (6) yang berbunyi sebagai berikut:

> *"Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."*

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pembentukan perda melibatkan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Maka karakter dari Perda adalah legislasi tepatnya legislasi daerah. Namun demikian jika dikaitkan dengan asas negara kesatuan, Perda merupakan produk dari Pemerintahan Daerah di mana Pemerintah Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Pemerintah Pusat, sehingga materi muatan Perda tidak boleh bertentangan dengan kehendak atau kemauan dari Pemerintah Pusat.[19]

Namun tidak ada pakem model tertentu terkait bentuk kerjasama antara pemerintah daerah dengan perguruan tinggi dalam hal pembentukan peraturan daerah.

Untuk di provinsi Lampung, secara makro, kerjasama tersebut sudah diawali oleh Rektor Universitas Lampung dengan kepala daerah Kabupaten Pesisir Barat sebagai payung hukum utama masuknya lembaga-lembaga kajian dibawah LP2M untuk menjalin kerjasama kegiatan secara intensif baik dengan dinas, badan maupun OPD-OPD lain yang ada di Kabupaten Pesisir Barat khususnya dalam penelitian ini adalah dalam pembentukan produk hukum daerah.

---

[19] Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Genta Publishing, 2016,hlm.38

Kajian-kajian tersebut tidak hanya berkutat masalah ekonomi, sosial, pertanian dan pendidikan namun juga terkait dengan pembentukan produk hukum daerah. Hal ini sebagaimana perintah dari UU No.12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No.15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya pada Pasal 98 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

(2) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 99

"Selain Perancang Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

Berdasarkan hal tersebut, maka sejak tahun 2014, pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Barat telah melakukan penjajakan kerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Lampung untuk turut serta membantu dalam proses pembentukan produk hukum daerah berupa raperda yang didahului dengan pembuatan Naskah akademik.

Adapun jenis atau bentuk kerjasama yang selama ini telah dilakukan antara pemerintah daerah kabupaten Pesisir Barat dengan Fakultas Hukum Universitas Lampung dapat berbentuk swakelola, penunjukkan langsung maupun melalui lelang terbuka. Namun terkait dengan pembentukan perda lebih banyak dilakukan dengan model penjukan langsung dan swakelola.

Tabel. 1 Bentuk-bentuk kerjasama pemda dengan Fakultas Hukum Unila

No	Bentuk Kerjasama	Out Put
1	Pembentukan Perda	NA dan Raperda
2	Pembuatan Kajian	Brief Paper
3	Pendampingan	Kebijakan

Berdasarkan data tabel tersebut diatas, maka kerjasama antara pemerintah daerah dengan unsur akademisi dalam hal ini Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Barat sangat penting. Dan kerjasama-kerjasama tersebut selalu melibatkan masyarakat dan pihak swasta sebagai objek dari kebijakan.

Khususnya dalam hal pembentukan Raperda (rancangan peraturan daerah). Karena pembentukan peraturan daerah sebagaimana amanat dari UU No.12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Daerah harus melibatkan ahli yang dalam hal ini adalah akademisi dan juga melibatkan masyarakat.

Karena dalam faktanya dari tahun 2007-2015 terdapat setidaknya 1765 perda kabupaten/kota yang dicabut oleh mendagri dan 1267 perda kabupaten/kota yang telah dibatalkan oleh Gubernur. Meningkat pada bulan Juni 2016 pemerintah telah membatalkan 3143 perda yang dianggap bermasalah baik bermasalah karena bertentangan dengan Undang-Undang atau bermasalah karena terlalu mengada-ada sehingga tidak mungkin dapat dipraktikkan atau karena seharusnya cukup dengan peraturan bupati namun dipaksakan dengan perda seperti perda tentang bus Sekolah. Fenomena ini akibat dari pembentukan peraturan daerah (Perda) hanya karena keinginan kepala daerah atau anggota DPRD saja tanpa didahuli kajian akademis apakah usulan tersebut layak untuk jadi peraturan daerah ataukah cukup diatur dalam peraturan bupati saja.

Pentingnya pakar atau akademisi hadir dalam proses pembentukan perda disebabkan sebagai berikut yaitu: (1) tidak semua aparat pemerintah daerah paham dengan mekanisme legislatif drafting; (2) agar perda yang hadir di tengah-tengah masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau kebutuhan daerah. Sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dan juga karena masyarakat dilibatkan di dalamnya maka dalam pelaksanaan perda tidak ada pertentangan dari masyarakat.

E. PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat penulis tarik benang merah sebagai kesimpulan adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah (Perda) merupakan kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukannya, sehingga diharapkan perda sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah dan melindungi kearifan lokal sehingga dalam pelaksanannya tidak hanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan namun juga sesuai dengan keinginan masyarakat.
2. Pembentukan peraturan daerah sebagaimana amanat dari UU No.12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No.15 tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah harus melibatkan ahli atau akademisi. Hal ini terkait dengan agar perda yang dibentuk tidak hanya bernuansa politis semata dalam artian keinginan kepala daerah saja namun ada alasan akademis yang dapat dipertanggung-jawabkan akan kehadiran perda tersebut di masyarakat. Sehingga dalam penerapannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, norma sosial, norma agama dan diterima oleh masyarakat.

Saran

1. Hendaknya pemerintah daerah sebelum melakukan pembentukan perda diawali dengan melakukan kajian terkait perda-perda apa saja yang pada saat tahun tertentu sedang dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Sehingga dalam pengusulan judul peraturan daerah di Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) mempunyai landasan secara empiris yang tertulis dengan kerangka berfikir yang tepat karena berdasarkan kajian akademis yang komprehensif.
2. Pembentukan Peraturan di daerah oleh pemerintah daerah hendaknya setiap 5 (lima) atau 10 (sepuluh) tahun sekali dilakukan evaluasi dalam bentuk kajian evaluasi terkait efektivitas dan efisiensi perda-perda tersebut. Yang akhirnya muncul rekomendasi berupa pencabutan atau pergantian perda-perda yang sudah lama.

REFERENSI

A.Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu Pelita 1-Pelita IV), Disertasi Pascasarjaan UI, 1990

Aan Jaelani, *Triple Helix Sebagai Model bagi Inovasi Pendidikan Tinggi: Analisis Logika Kelembagaan dalam Pengembangan Kewirausahaan dan Ekonomi*, Al-Amwal:Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah,Vol.11 No.1,2019

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakart, Pustaka Sinar Harapan, 1994

D.H.M Meuwissen, *Ilmu Hukum* (Penerjemah B.Arief Sidharta), pro justitia, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No.4 Oktober 1994

Didik Sukriono, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*,Malang:Setara Press

Jhon W.Cresswell, 2003, *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methode Approaches*, Second Ed.Sage Publication

Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia* (Makna, Kedudukan dan implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI), Jakarta: Konstitusi Press

Keith Punch, 2006, *Developing effective Research Proposals, second Edition. Sage Publication*

Lukman Hakim. 2012, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang:Setara Press

Mukhti Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Malang:Bayu Media

Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee. 2006, *The Rise of Local Governments: An Overview*,London:Massachusetts Institute

Satjipto Rahardjo, 2006,*Ilmu Hukum*,Bandung:Citra Aditya Bakti

Sukardi,2016, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Genta Publishing

Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Menurut UUD 1945*, Disertasi Progam Pascasarjana Unpad, 2007

PENERAPAN TEORI MANAJEMEN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DR. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.HUM.
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jalan Kapt. Muchtar Basri Nomor 1 Medan
E-mail: ekahombing@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 angka 1 UU No. 15 Tahun 2019 mengatur bahwa pembentukan UU adalah pembuatan UU yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[1] Tahapan yang hilang dari ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu tahap penyebarluasan.[2]

Dalam konsep manajemen, untuk mencapai suatu tujuan diperlukan proses utuh dalam suatu sistem manajemen, di mana satu sama lain saling melengkapi dan berkaitan erat. Fungsi-fungsi tersebut identik dengan proses manajemen, yakni planning, organizing, actuating, evaluation, dan controlling.[3] Apabila dihubungkan dengan teori manajemen proses pembentukan UU dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan UU mengalami kekosongan, yaitu tidak adanya proses evaluasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam perkembangannya, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, walaupun tanpa memasukkan dalam pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan,

---

[1] Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan,* (Malang: Setara Press, 2021), 124.

[2] Ali Marwan Hsb, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure,* Volume 16, Nomor 3, 2016, 257.

[3] A. Yunus, *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan (Fungsi-Fungsi Manajemen),* (Majalengka: Unit Peneritan Universitas Majalengka, 2014), 12.

proses evaluasi sudah diatur walaupun dengan menggunakan istilah Pemantauan dan Peninjauan yang diatur pada Bab XA yaitu Pasal 95A dan Pasal 95B. Berdasarkan hal tersebut, maka menarik kemudian untuk dilihat bagaimana penerapan teori dalam konsep manajemen tersebut diterapkan dalam proses pembentukan peraturan perundangan dan bagaimana pengaturannya ke depan.

B. PEMBAHASAN

1. Teori Manajemen

Manajemen adalah suatu proses yang meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian agar memungkinkan seluruh sumber daya organisasi/perusahaan, baik sumber daya manusia (human capital), modal (financial capital), material (tanah), sumber daya alam atau bahan baku, dan teknologi secara optimal untuk mencapai tujuan organisasi/perusahaan. Terkait dengan pengertian manajemen telah diberikan beberapa pakar yang mendefenisikan manajemen secara beragam, diantaranya Schein mendefinisikan manajemen sebagai profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah bahwa para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar tertentu untuk melakukan pekerjaan, dan para profesional harus ditentukan oleh kode etik yang kuat. Terry memberi gagasan bahwa manajemen adalah proses atau kerangka kerja, yang melibatkan mengarahkan atau mengarahkan sekelompok orang menuju tujuan organisasi atau tujuan konkret. Ini termasuk mengetahui apa yang harus dilakukan, menentukan bagaimana melakukannya, memahami bagaimana melakukannya dan mengukur efektivitas upaya yang telah dilakukan. Manajemen didefinisikan sebagai bidang ilmu (sains) yang secara sistematis berusaha memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi umat manusia. Dikatakan bahwa suatu organisasi bekerja dengan baik jika ada interaksi antara anggotanya dalam mencapai tujuan. Fungsi

utama kegiatan organisasi adalah perencanaan, implementasi, evaluasi dan kontrol. Ini semua adalah proses kompleks dalam sistem manajemen. Fungsi-fungsi ini identik dengan proses administrasi: perencanaan, organisasi, operasi, evaluasi dan kontrol, dengan penjelasan berikut, 1) Perencanaan, Perencanaan adalah pilihan dalam kaitannya dengan fakta, pengembangan dan penggunaan asumsi tentang masa depan untuk menggambarkan dan dengan percaya diri merumuskan kegiatan yang diusulkan untuk mencapai hasil yang diinginkan. 2) organisasi, organisasi adalah identifikasi, pengelompokan dan pengorganisasian berbagai kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan, alokasi orang untuk kegiatan dengan mengidentifikasi faktor lingkungan fisik yang sesuai, yang menunjukkan hubungan otoritas yang didelegasikan kepada setiap individu yang ditugaskan untuk melakukan kegiatan. 3) operasi, implementasi identik dengan mobilisasi / implementasi, upaya sehingga semua anggota kelompok ingin secara sadar mencapai tujuan dan dipandu oleh perencanaan dan pengorganisasian upaya. 4) Evaluasi, Evaluasi ini bertujuan untuk menilai efektivitas kebijakan publik dalam akuntabilitas kepada konstituennya. Selain itu, evaluasi diperlukan untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Jika ada penyimpangan yang signifikan dalam arti bahwa realitas berbeda dari harapan, maka perlu segera menindaklanjuti upaya perbaikan, dan jika kenyataan sesuai dengan harapan, pembangunan akan dilakukan atau setidaknya pencapaian yang dibuat akan dipertahankan. 5) kontrol (pengawasan), pengawasan berguna untuk mengetahui apakah pelaksanaan pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan atau tidak, dan apakah mungkin untuk melakukan perubahan atau koreksi yang diperlukan secara memadai. Lebih khusus lagi, dapat dikatakan bahwa pengawasan ditujukan untuk memastikan bahwa kegiatan atau kegiatan organisasi berjalan sesuai rencana dan menghindari penyimpangan.[4]

[4] *Ibid.,* 12 – 13.

2. Penerapan Teori Manajemen dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari 5 (lima) fungsi dapat disandingkan dengan Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu perencanaan, pengorganisasian, implementasi, evaluasi, dan pengawasan. Maka dapat dikatakan bahwa ini hanya merupakan pelaksanaan dari 2 (dua) fungsi manajemen, yaitu perencanaan dan pengorganisasian. Di mana, implementasi UU di masyarakat sangat dipengaruhi oleh budaya hukum masyarakat.

Fungsi pengawasan terhadap UU seyogianya sudah dilaksanakan oleh 2 (dua) lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar dan Mahkamah Agung untuk menguji UU di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan untuk fungsi evaluasi, jika mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, belum ada mekanisme evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan. Biasanya evaluasi dilaksanakan ketika menyusun suatu naskah akademik RUU atau Ranperda dilakukan evaluasi. Dan ini hanya untuk memastikan bahwa undang-undang atau perda tidak bertentangan baik secara secara vertikal maupun secara horizontal.

Proses evaluasi kemudian diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, walaupun dengan menggunakan istilah pemantauan dan peninjauan. Dan pengertian ini hampir sama dengan pengertian evaluasi dalam fungsi manajemen untuk melihat antara harapan dengan kenyataan. Pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan ini kemudian diatur dalam Bab XA Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang yang terdiri dari 2 (dua) Pasal yaitu Pasal 95A dan Pasal 95B sebagai berikut Pada intinya Pasal 95A mengatur bahwa Undang-undang harus dipantau dan ditinjau setelah undang-undang mulai berlaku. Kontrol dan revisi undang-undang harus dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, DPD dan pemerintah. pengendalian dan peninjauan undang-undang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan khusus

yang berhubungan dengan bidang perundang-undangan. Hasil Pengendalian dan revisi undang-undang dapat berupa penyusunan program legislasi nasional.

Pasal 95B pada intinya mengatur bahwa pemantauan dan peninjauan undang-undang dilakukan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap tindak lanjut.

Namun, perkembangan ini dirasa kurang dikarenakan UU yang dilakukan pemantauan dan peninjauan hanya undang-undang, sedangkan UU lain tidak ada ketentuan yang mengharuskan dilakukan pemantauan dan peninjauan. Hal ini tentunya menjadi kekosongan hukum terkait dengan evaluasi atau pemantauan dan peninjauan terhadap jenis UU lain.

3. Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Walaupun tidak diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, evaluasi terhadap UU khususnya undang-undang telah dilaksanakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. Bahkan sudah ada standar baku yang digunakan dalam proses evaluasi UU yang dinamakan 6 (enam) dimensi yaitu Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan, Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan, Dimensi Pancasila, Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum UU yang Bersangkutan, Dimensi Disharmoni Pengaturan, Dimensi Kejelasan Rumusan.

Selain itu, proses evaluasi ini dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu inventarisasi bahan, evaluasi, dan perumusan rekomendasi. Inventarisasi bahan dilakukan dengan menginventarisasi UU yang terkait dengan isu dan/atau UU serta diperlukan data dukung seperti MA, MK, dan pengadilan dalam memberikan putusannya. Kemudian proses evalusasi dilakukan dengan menggunakan 6 (enam) dimensi yang kemudian diteruskan dengan perumusan rekomendasi. Di mana, rekomendasi diberikan berdasarkan review oleh subsistem hukum, untuk

tujuan kebijakan masa depan. Rekomendasi dibuat untuk memberikan solusi terhadap sistem hukum yang dievaluasi, pasal demi pasal, serta Undang-Undang secara keseluruhan. Rekomendasi dapat berupa pernyataan yang akan dibatalkan, dimodifikasi, diperbaiki dan / atau tindakan lain dalam konteks efektivitas pelaksanaan norma hukum yang dievaluasi.

Dalam perspektif pembentukan undang-undang dan peraturan, sistem hukum terdiri dari subsistem, yaitu lembaga pembuat hukum, lembaga pelaksana, pihak-pihak yang akan terpengaruh atau ditujukan pada regulasi.[5]

Skala sederhana yang mewujudkan penggunaan dan dampak sehingga kegunaan dan konsekuensi dari semua teori manajemen yang populer dan tidak begitu populer ini dapat dinilai untuk apa yang seharusnya: cara meningkatkan efektivitas organisasi. Rogers dalam bukunya tentang difusi inovasi dengan bagian tentang "konsekuensi organisasi," yang dengannya ia berarti "perubahan yang terjadi pada individu atau sistem sosial sebagai akibat dari adopsi atau penolakan inovasi".[6]

Perbandingan dengan Kamboja, penerapan teori management digunakan dalam pembentukan UU , kebijakan pemerintah, undang-undang dan peraturan lainnya. Pengembangan kebijakan dan undang-undang yang tepat, dikombinasikan dengan pendidikan dan pelatihan, dapat menghasilkan situasi di mana masyarakat terlibat dan memiliki rasa kepemilikan yang kuat.[7]

Di India, Pengembangan dan implementasi dari kebijakan yang relevan dalam pembentukan undang-undang membutuhkan tata kelola yang baik. Istilah "pemerintahan" digunakan secara luas dan dalam banyak konteks, tetapi sulit untuk didefinisikan secara sederhana. Pengaturan yang dikembangkan antara pemangku kepentingan terkait, untuk mengelola dan membuat

---

[5] Satya Arianto, 2003, *Hak Asasi manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, hal.131-132.

[6] Randall L. Schultz, Organizational Impact Of Management Theories, *Article,* 2006.

[7] Nhantumbo Dent and Kowero, Governance, Policy and Legislation, *Article,* 2020.

keputusan tertentu. Pemerintahan menyediakan paradgima di mana kelompok-kelompok, seperti masyarakat, mendefinisikan kepentingan, hak, tanggung jawab, dan cara-cara di mana mereka akan berinteraksi satu sama lain dan dengan lembaga yang berwenang. Tata kelola yang baik biasanya memiliki delapan karakteristik utama, yaitu:[8]

1. partisipatif;
2. berorientasi konsensus;
3. bertanggung jawab;
4. transparan;
5. responsif;
6. efektif dan efisien;
7. adil dan inklusif; dan
8. sesuai aturan hukum.

Namun, ada kekurangan dalam proses evaluasi hukum yang selama ini sudah dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, selain sebelumnya karena ketiadaan dasar hukum pelaksanaan evaluasi juga ketiadaan kejelasan masa berlaku UU yang akan dievaluasi. Hal ini perlu diatur sehingga proses evaluasi UU yang dilaksanakan lebih terarah.

C. PENUTUP

Dari 5 (lima) fungsi manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, implementasi, evaluasi, dan pengawasan, ada 1 (satu) fungsi yang selama ini belum dilaksanakan secara maksimal dan bahkan baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undanga, yaitu fungsi evaluasi. Fungsi evaluasi perlu diterapkan pasca proses pembentukan UU untuk melihat efektifitas implementasi suatu UU di masyarakat.

Walaupun demikian, proses evaluasi ini telah dilaksanakan dan dikembang oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan menggunakan standar 6 (enam) dimensi dalam pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian,

[8] *Ibid*.

program ini seyogianya diatur dan diberikan dasar hukum pelaksanaannya bukan hanya bagi undang-undang saja melainkan semua peraturan perundang-undangan. Juga bagi pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan evaluasi terhadap peraturan daerah yang telah ditetapkan.

Selain itu, pengaturan mengenai evaluasi ini harus diberikan kejelasan mengenai masa berlakunya suatu UU yang akan dievaluasi. Sehingga tidak terjadi, UU yang baru berlaku, kemudian sudah dilaksanakan evaluasi. Masa berlaku 5 (lima) tahun dirasa cukup untuk melihat apakah suatu UU masih efektif atau tidak di tengah-tengah masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Hsb, Ali Marwan, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure,* Volume 16, Nomor 3, 2016.

Nhantumbo Dent and Kowero, Governance, Policy and Legislation, *Article,* 2020.

Randall L. Schultz, Organizational Impact Of Management Theories, *Article,* 2006.

Satya Arianto, 2003, *Hak Asasi manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.

Sihombing , Eka N.A.M. dan Hsb, Ali Marwan, *Ilmu Perundang-undangan,* Malang: Setara Press, 2021.

Yunus, A., *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan (Fungsi-Fungsi Manajemen),* Majalengka: Unit Peneritan Universitas Majalengka, 2014.

PEMBERDAYAAN *NONDELEGATION DOCTRINE* SEBAGAI BATASAN PEMBENTUKAN PERATURAN ATAS DASAR KEWENANGAN

Moh. Rizaldi, S.H.
Email: moh18003@mail.unpad.ac.id

Pendahuluan

Dalam buku bertajuk Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Bagir Manan menjelaskan beberapa pembatasan dalam mendelegasikan pengaturan diantaranya adalah tidak boleh ada delegasi pengaturan mengenai hal-hal yang secara tegas atau yang karena sifatnya harus diatur dalam UU.[1] Pemikiran ini berasal dari *the principle of separation of powers* yang disebut *the nondelegation doctrine: that Congress may not delegate its law-making power to any other department or body*.[2]

Doktrin itu menghadapi tantangan luar biasa sejak kemunculan cabang kekuasaan keempat (*the fourth branch*): suatu cabang yang memadukan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif ke dalam satu lembaga, badan, atau komisi negara tertentu.[3] Komisi negara yang dimaksud dalam artikel ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yakni suatu lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.[4]

Agar tujuannya tercapai, KPU diberi kewenangan untuk membentuk peraturan baik atas dasar delegasi maupun kewenangan. Peraturan delegasi dibentuk dalam rangka mengatur lebih lanjut delegasi pengaturan dari Undang-Undang. Kewenangan ini bersumber dari Pasal 75 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan, "Untuk menyelenggarakan Pemilu, KPU

---

[1] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992), 45.

[2] Donald P. Kommers, et.al., *American Constitutional Law Essays, Cases, and Comparative Notes,* (Amerika Serikat: Rowman & Littlefield, 2010), 113.

[3] Christoph Mollers, *The Three* Branches*: A Comparative Model of Separation of Powers,* (Britania Raya: Oxford University Press, 2013), 122.

[4] Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, UU No. 7 Tahun 2017, Ps. 1.

membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU". Peraturan ini merupakan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diakui atau dimaksud dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011. Sementara itu, menurut Pasal 8 ayat (2), KPU dapat membentuk Peraturan KPU yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat apabila dibentuk berdasarkan kewenangan. Kewenangan dimaksud berkaitan dengan eksistensi lembaga.

Isu sentral yang muncul dari peraturan atas dasar kewenangan adalah tidak adanya batasan mengenai materi apa yang seharusnya diatur. Ditambah lagi, kontrol yang seharusnya dilakukan baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Pemerintah atas peraturan yang dibentuk, ditiadakan.[5] Inilah alasan mendasar mengapa belakangan ini, produktivitas peraturan KPU yang dibentuk atas dasar kewenangan terus meningkat. Meskipun demikian, itu tidak dibarengi dengan kualitas peraturan yang memadai. Ini dibuktikan dengan adanya sejumlah peraturan yang dibatalkan Mahkamah Agung misalnya peraturan mengenai larangan mantan narapidana korupsi maju sebagai calon anggota DPR dan DPRD.

Permasalahan yang diajukan berpusat pada sejauhmana pengadilan menerapkan *nondelegation doctrine* dalam pengujian peraturan perundang-undangan? Ini adalah penelitian doktrinal yang memanfaatkan bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan literatur yang sesuai dengan objek penyelidikan. Pendekatan yang digunakan adalah perundang-undangan dan kasus. Bahan yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Artikel ini menentang pandangan dari sejumlah pihak yang menyatakan *nondelegation doctrine* tidak kompatibel dengan perkembangan zaman.[6] Sebaliknya, itu justru berguna untuk membatasi ruang lingkup materi peraturan yang dibentuk atas dasar kewenangan. Mengenai pemberdayaannya, perlu kiranya disampaikan bahwa doktrin ini dimaknai sesuai hakikatnya bahwa hanya pembentuk undang-undang yang memiliki kekuasaan konstitusional untuk membuat undang-undang.

---

[5] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 92/PUU-XIV/2016.

[6] Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011), 12-15.

Argumentasi yang diberikan adalah untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, para lembaga negara harus tunduk pada batasan yang ditetapkan konstitusi. Apabila batasan itu dilampaui, maka sudah seharusnya peraturan itu dinyatakan inkonstitusional.

Pembahasan

Refleksi *Nondelegation Doctrine* dalam Konstitusi

Konstitusi dalam artikel ini adalah konstitusi dalam arti sempit, yakni konstitusi yang terdokumentasi yang disebut undang-undang dasar.[7] Menurut Strong, sebagaimana dikutip Muhammad Ilham Hermawan, *a constitutions is a collection of principles according to which the powers of the government the rights of governed and the relations between the two are adjusted.*[8] Salah satu prinsip dimaksud adalah *nondelegation: delegatus non potest delegare*. Prinsip yang berasal dari bahasa latin ini diartikan *a delegate cannot delegate*.[9]

Dalam pemahaman Bagir Manan, Prinsip ini berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.[10] Ini merupakan manifestasi murni dari teori kontrak sosial John Locke yang disebut *nondelegation doctrine*. Dalam pandangannya:[11]

> *"The power of the legislative being derived from the people by a positive voluntary grant and institution, can be no other, than what the positive grant conveyed, which being only to make laws, and not to make legislators, the legislative can have no power to transfer their authority of making laws, and places in other hands"*

Bagi Locke, pendelegasian kekuasaan pembentukan hukum dari lembaga legislatif kepada siapapun tidak boleh terjadi. Jack M beermann mempertegas ini dalam konteks ketatanegaraan Amerika Serikat:[12]

---

[7] Astim Riyanto, *Teori Konstitusi,* (Bandung: Yampedo, 2009), 69.

[8] Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*, (Jakarta: Kencana, 2020), 24.

[9] Moh. Fadli, Op.Cit., 12.

[10] Ibid.

[11] Ibid., 14.

[12] Jack M. Beermann, *Inside Administrative Law*, (New York: Aspen Publisher, 2011), 21.

> "*Congress may not delegate its legislative power to the President, an agency, or any other entity inside or outside of government. It is axiomatic that only Congress has the constitutional power to legislate. Congress cannot pass a law authorizing someone else, such as a federal agency, the President, a private organization or a congressional committee, to write statutes and place them in the United States Code*"

Lebih lanjut, Beerman menerangkan bahwa ini bersumber dari konstitusi:[13]

> "*The nondelegation doctrine is derived from the Constitution's grant of legislative power to Congressandfrom thestructuralaspects ofthe Constitution that make clear that only Congress has the power to enact federal laws. Art. I, S. 1 provides: ''All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.'' Further, the Presentment Clauses of Art. I, S. 7, prescribe the legislative process under which bills must pass both Houses of Congress to become law*".

Rentetan penjelasan di atas mengantarkan kita pada konklusi bahwa *nondelegation doctrine* tidak menghendaki adanya pendelegasian kekuasaan pembentukan hukum dari pembentuk undang-undang ke siapapun. Meskipun demikian, ada perkembangan menarik di Amerika Serikat di mana doktrin ini mengalami relaksasi dalam penerapannya sebagaimana dikatakan Beerman:[14]

> "*the nondelegation doctrine has never prevented Congress from granting a great deal of discretionary authority to executive officials, and today Congress satisfies the nondelegation doctrine by supplying only an ''intelligible principle'' to guide that discretion*".

Lebih lanjut dijelaskan alasan relaksasi itu bahwa:[15] *the nondelegation doctrine is not a serious impediment to delegation of discretionary authority by Congress is that discretion is inherent in the execution of the law. Especially today, as government confronts more*

---

[13] Ibid., 22.
[14] Ibid., 21.
[15] Ibid., 22.

complicated and important problems, it would be impossible for the executive branch to execute the law without exercising some discretion.

Apa yang dikatakan Beerman itu juga terjadi di Indonesia. Menariknya, berbeda dengan konstitusi Amerika Serikat, konstitusi Indonesia justru memberdayakan doktrin ini secara fleksibel. Ini dibuktikan dengan adanya peraturan perundang-undangan yang dapat dibentuk atas dasar diskresi seperti peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) yang kedudukannya setara dengan undang-undang.

Dari penjelasan itu, di benak peneliti muncul pertanyaan di manakah *nondelegation* itu direfleksikan? Jawaban atas pertanyaan ini dapat ditemukan dengan melihat dua metode gaya perumusan frasa "diatur dengan undang-undang" dan "diatur dalam undang-undang" dalam undang-undang dasar sebagaimana ditampilkan pada tabel 1.1. Bagi peneliti kedua frasa ini merupakan refleksi dari *nondelegation doctrine*. Bagian selanjutnya akan dijelaskan mengenai penerapan doktrin ini oleh pengadilan di mana ditemukan fakta bahwa pengadilan memberdayakan doktrin ini untuk membatalkan peraturan yang dibentuk atas dasar kewenangan.

Diatur dengan undang-undang	Diatur dalam undang-undang
Susunan keanggotaan MPR	Tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
Syarat menjadi Presiden dan Wakil Presiden	Pembentukan dewan pertimbangan atau penasehat oleh Presiden
Perjanjian Internasional	Pembentukan dewan pertimbangan atau penasehat oleh Presiden
Keadaan Bahaya	Pembentukan, Pengubahan dan Pembubaran Kementerian Negara
Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain	Tata cara penyelenggaraan Pemerintah Daerah
Pembagian Provinsi, Kabupaten dan Kota	Pengakuan dan Penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat
Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa	Hak DPR dan hak anggota DPR
Susunan DPR	Tata cara dan syarat-syarat pemberhentian anggota DPR
Tata cara pembentukan undang-undang	Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman
Susunan dan Kedudukan DPD	Pelaksanaan Pasal 33 (Perekonomian Nasional)
Pemilihan Umum	
APBN	
Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa	
Macam dan harga mata uang	
Keuangan Negara	
Bank Sentral	
BPK	
Susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukum acara MA serta badan peradilan dibawahnya	

Susunan, kedudukan, dan keanggotaan KY Pengangkatan dan pemberhentian Hakim konstitusi, hukum acara, serta ketentuan lain tentang MK Syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim Wilayah, batas, hak-hak NKRI Hal mengenai Warganegara dan Penduduk Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan Susunan kedudukan TNI, Kepolisisan, hubungan kewenangan TNI dan Polisi dalam menjalankan tugas, syarat-syarat keikutsertaan warga negara, dan hal lain yang terkait dengan pertahanan dan keamanan Sistem Pendidikan Nasional Bendera, Bahasa, Lambang Negara, dan Lagu Kebangsaan	

Penerapan *Nondelegation Doctrine* dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Pada bagian terdahulu dijelaskan bahwa inti dari ***nondelegation doctrine*** adalah kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan pembentuk undang-undang. Bagian ini berusaha membuktikannya melalui praktik pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga pengadilan. Pengadilan dimaksud tidak lain merupakan penyelenggara kekuasaan kehakiman yang merdeka meliputi Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedua lembaga ini diatribusikan kekuasaan untuk menguji peraturan perundang-undangan oleh konstitusi di mana MK berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar sedangkan MA berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006

Putusan ini menyatakan bahwa Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK yang berbunyi: "Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi," bertentangan dengan UUD NRI 1945. Untuk sampai pada putusan

ini, Mahkamah berargumen bahwa Pasal *a quo* telah melahirkan dualisme sistem peradilan tipikor.

Menariknya, putusan ini dihasilkan tidak berdasarkan prinsip konsensual (*unanimity*) melainkan suara terbanyak (*majority*) yang dipicu oleh adanya perbedaan pandangan antar hakim terhadap makna frasa "diatur dengan undang-undang" dan "diatur dalam undang-undang". Pandangan para hakim mengenai ini sangat penting sebab ketentuan Pasal 53 dimaksud menunjukkan bahwa pembentukan Pengadilan Tipikor tidak diatur dengan undang-undang tersendiri, sebagaimana dimaksud pada Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945.

Hakim mayoritas berargumen bahwa pembentukan Pengadilan Tipikor **dalam** UU KPK dan bukan **dengan** undang-undang yang tersendiri, meskipun dari segi teknik perundang-undangan kurang sempurna, namun **tidak serta merta bertentangan dengan UUD 1945 asalkan norma yang diatur di dalamnya secara substansial tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan implikasinya tidak mengakibatkan timbulnya hal-hal yang bertentangan dengan UUD 1945.** Pasal 24A Ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang." **Dari segi teknik perundang-undangan, frasa "diatur dengan undang-undang" berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa "diatur dengan undang-undang" juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya"**.

Sementara itu, di pihak lain, Hakim Konstitusi H.M. Laica Marzuki sebagai hakim minoritas dalam forum pendapat berbeda (*dissenting opinion)* berargumen dengan mengutip pandangan Prof. Harun Alrasid bahwa istilah "diatur dalam undang-undang (*geregeld in de wet*)" tidak identik dengan "diatur dengan undang-undang (*geregeld bij de wet*)" sebagaimana lazim berlaku. Dikatakan, "diatur dalam undang-undang (*geregeld in de wet*)" menjawab soal mengenai *the where,* yaitu bahwasanya kaidah (norma) lebih lanjut daripadanya harus termaktub dalam undang-undang, tidak dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Manakala pendapat Prof. Harun Alrasid dimaksud dicermati, maka Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi "Badan-badan

lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang", seperti halnya dengan fungsi kepolisian atau kejaksaan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tidaklah perlu kiranya Pembuat Undang-Undang (*de Wetgever)* membuatkan undang-undang tersendiri, yang secara khusus mengatur fungsi-fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman tersebut, sepanjang pengaturannya termaktub dalam undang-undang (*in de wet*), bukan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Dilanjutkan olehnya bahwa dalam pada itu, tatkala sesuatu "diatur dengan undang-undang (*bij de wet geregeld*)", maka sifatnya imperatif, merupakan perintah konstitusi bahwasanya hal sesuatu tersebut hanya dapat secara khusus diatur dengan undang-undang tersendiri.

Memperkuat argumentasinya, Hakim Laica Marzuki juga mengutip pandangan ahli Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H. di persidangan, kalau dilihat dari segi bahasa hukum, dikatakan oleh para pakar Bahasa Indonesia bahwa kalau dikatakan "dengan undang-undang" maka artinya dibuatkan undang-undang tersendiri atau harus dengan suatu undang-undang yang tersendiri. Istilah-istilah "*de wet regeld*", "*bij de wet geregeld*", yang termaktub pada *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 1815, *laatste wijzingen: Staatsblad* 2002 *nr* 144, pada *Hoofdstuk* 6, di bawah judul *Rechtspraak*, dipahami dalam makna " *regulated by act of parliament*". Manakala hal sesuatu tersebut tidak ternyata diatur dengan undang-undang (*niet geregeld bij de wet)* maka dinyatakan inkonstitusional".

Paparan di atas memperlihatkan bahwa dari perspektif teknik perundang-undang baik "diatur dengan undang-undang" maupun "diatur dalam undang-undang", kedua frasa itu pada dasarnya merupakan petunjuk bagaimana seharusnya norma suatu undang-undang dibentuk di mana "diatur dengan undang-undang" berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri sebaliknya "diatur dalam undang-undang" tidak demikian. Di sini hakim mayoritas meyakini bahwa kekeliruan dalam menempatkan norma baik dengan undang tersendiri maupun tidak, tidak berakibat pada inkonstitusionalitas norma sepanjang norma yang diatur di dalamnya secara substansial tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan implikasinya tidak mengakibatkan timbulnya hal-hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya, hakim minoritas justru melihatnya sebagai

suatu yang bersifat imperatif yang apabila diabaikan berakibat pada inkonstitusionalitas norma.

Meski ada perbedaan pandangan antara hakim mayoritas dan hakim minoritas, namun keduanya bersepakat bahwa baik "diatur dengan undang-undang" maupun "diatur dalam undang-undang", keduanya berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, *nondelegation doctrine* diberdayakan pada putusan ini.

Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018

Putusan ini menyatakan bahwa Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d dan Lampiran Model B.3 Peraturan KPU No 20 Tahun 2018 sepanjang frasa "mantan terpidana korupsi" bertentangan dengan UU No. 17 Tahun 2017 *Juncto* UU No. 12 Tahun 2011. Untuk sampai pada putusan ini, Mahkamah berargumen bahwa KPU telah membuat ketentuan yang tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya.

Putusan ini dihasilkan berdasarkan prinsip konsensual (*unanimity*) yang berarti para hakim mempunyai kesatuan pandangan terhadap isu yang diajukan pemohon. Daya tarik putusan ini terletak pada perspektif para pihak terhadap peraturan KPU di mana di satu sisi ada pihak yang memperlakukannya sebagai peraturan atas dasar delegasi sedangkan di sisi lain ada pihak yang memperlakukannya sebagai peraturan atas dasar kewenangan.

Pemohon dalam perkara ini adalah Jumianto, seorang mantan Terpidana kasus korupsi dan tidak pernah dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Jumianto berargumen bahwa Pasal *a quo* yang berisi larangan bagi mantan narapidana korupsi untuk mengikuti pemilihan umum merupakan ketentuan yang tidak diatur dalam UU No. 17 Tahun 2017. Ketentuan ini, telah melanggar hak konstitusionalnya sebagai warga negara yang dijamin konstitusi di mana setiap orang berhak ikut serta dalam pemilu.

Berbeda dengan pemohon yang memperlakukan peraturan KPU sebagai peraturan delegasi, KPU sebagai termohon, justru berpendapat bahwa itu adalah peraturan yang dibentuk atas

dasar kewenangan yang dimiliki KPU yakni kewenangan di bidang penyelenggaraan pemilu. Inilah yang disebut kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Atas dasar ini, KPU berkeyakinan bahwa melarang mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPRD adalah manifestasi dari pelaksanaan tugas dan wewenang KPU.

Mengadili persaingan pandangan itu, Mahkamah berargumen bahwa hak memilih dan dipilih sebagai anggota legislatif merupakan hak dasar di bidang politik yang dijamin oleh konstitusi dan undang-undang. Pembatasan terhadapnya dapat dilakukan dengan mendasarkan pada undang-undang atau putusan hakim yang mencabut hak politik seseorang yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Berpegang pada landasan berpikir ini selanjutnya Mahkamah menilai apakah memang benar pembatasan yang tercantum dalam peraturan KPU adalah pelaksanaan dari undang-undang atau justru sebaliknya. Dari analisisnya, ditemukan fakta bahwa KPU telah membuat ketentuan yang tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya. Ditegaskan bahwa Pasal *a quo* merupakan norma hukum baru yang tidak diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini UU No. 17 Tahum 2017. Dengan demikian, itu tidak sejalan, berbenturan, atau tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud UU No. 12 Tahun 2011.

Dari penjelasan di atas, terlihat bahwa Mahkamah berlainan pandangan dengan KPU tetapi bersesuaian pandangan dengan pemohon yang memperlakukan Peraturan KPU itu sebagai peraturan atas dasar delegasi (*delegated legislation*) yakni suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara teoritis, peraturan jenis ini merupakan manifestasi dari teori hierarki norma hukum (*stufentheorie*) sebagaimana disampaikan Hans Kelsen atau yang disebut Joseph Raz sebagai rantai validitas (*chain of validity*).[16]

[16] Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 157.

Dari perspektif peneliti, peraturan itu seharusnya tidak diperlakukan sebagai peraturan atas dasar delegasi melainkan kewenangan. Argumentasi ini berasal dari logika hukum yang terkandung dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 yang menghendaki jika peraturan yang dibentuk itu tidak didasarkan atas delegasi maka peraturan itu disebut peraturan atas dasar kewenangan. Implikasi hukum yang timbul atas ini adalah bahwa pengujian terhadapnya tidak tunduk pada prinsip tata urutan melainkan ukuran wewenang. Sepanjang peraturan itu dalam wewenang KPU, maka semua peraturan administrasi lainnya mesti dikalahkan. Begitupun sebaliknya, jika peraturan KPU melanggar batas wewenang dan bertentangan dengan peraturan administratif lainnya (mulai dari peraturan pemerintah dan seterusnya) harus dibatalkan. Peraturan KPU tidak boleh bertentangan dengan UU, Tap MPR (kalau ada), dan UUD NRI 1945.

Jika demikian halnya, apakah argumentasi KPU yang menyatakan bahwa substansi peraturan KPU yang melarang mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPRD adalah manifestasi dari pelaksanaan tugas dan wewenangnya sudah tepat? Mengenai ini, peneliti sependapat dengan argumentasi Mahkamah yang memberdayakan *nondelegation doctrine* di mana menurutnya hak politik seseorang hanya dapat dibatasi dengan undang-undang bukan peraturan KPU. Dengan demikian, bagi peneliti ini bukanlah wewenang KPU melainkan pembentuk UU.

Penutup

UU No 12 Tahun 2011 tidak memberikan batasan yang jelas mengenai materi apa saja yang seharusnya diatur dengan peraturan yang dibentuk atas dasar kewenangan. Ketiadaan batasan itu, membuat lembaga negara khususnya KPU memiliki keleluasaan untuk membentuk aturan sesuai keinginannya sepanjang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Upaya pengadilan yang Memanfaatkan *nondelegation princple* dalam menyelesaikan perkara pengujian merupakan langkah konstitusional yang tepat. Ke depan, dalam membentuk peraturan atas dasar kewenangan, KPU harus tunduk pada asas-

asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Di samping itu, kebutuhan pragmatis harus dikesampingkan.

Daftar pustaka

Astim Riyanto, *Teori Konstitusi,* (Bandung: Yampedo, 2009).

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992).

Christoph Mollers, *The Three* Branches*: A Comparative Model of Separation of Powers,* (Britania Raya: Oxford University Press, 2013).

Donald P. Kommers, et.al., *American Constitutional Law Essays, Cases, and Comparative Notes,* (Amerika Serikat: Rowman & Littlefield, 2010).

Jack M. Beermann, *Inside Administrative Law*, (New York: Aspen Publisher, 2011).

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011).

Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*, (Jakarta: Kencana, 2020).

URGENSI REKONSTRUKSI HUKUM TERKAIT EKSISTENSI *CONSTITUTIONAL COMPLAINT* PADA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Dr. Aullia Vivi Yulianingrum, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur
avy598@umkt.ac.id

Pendahuluan

Konstitusi menjadi hukum paling tinggi dimana memuat aturan dari diselenggarakannya negara yang berprinsip demokrasi dimana bagian dari fungsinya guna memberikan perlindungan HAM yang mendapatkan jaminan di konstitusi hingga menjadi hak konstitusionalnya warga.[1] Di Indonesia keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi pelindung hak konstitusional ataupun *the guardian of constitution.* Perlindungan hak konstitusional yakni bagian dari isu konstitusional paling dasar. Hak-hak konstitusional bukanlah hanya memiliki hubungan pada konstitusi tetapi bagian dari konstitusinya. Pengaduan konstitusional yakni bagian dari bentuk usaha hukum perlindungan hak konstitusionalnya warga yang ada pada sistem tata negara di berbagai negara dimana kewenangannya memberikan keadilan yakni dari MK.[2] Pengaduan ini menjadi perwujudan perlindungan hak konstitusional lewat mekanisme pengadilan yang khususnya diberikan fungsi melakukan *constitutional review* yakni MK.[3] Mahkamah Konstitusi saat ini menangani pengujian beberapa UU yang memiliki subtansi *constitusional complaint* dengan jumlah fluktuatif dari tahun ketahun, dan perkara yang banyak masuk ada pada tahun 2008 dan tahun 2019 dengan rincian sebagai berikut :

---

[1] Ni'Matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 216.

[2] I Dewa Gede Palguna, 2013*, Pengaduan Konstitusional* (*Constitutional Complaint)*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 4.

[3] *Ibid,* hlm. 309.

Grafik.1. Rekapitulasi Permohonan Subtansi *Constitusional complaint* di MKRI.

Sumber: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (**Error! Hyperlink reference not valid.**)

Adapun contoh-contoh perkara judicial review yang memiliki subtansi *Constitusional complaint* antara lain :

Tabel. 1. Daftar contoh perkara perkara judicial review yang memiliki subtansi Constitusional complaint

No.	Pengujian	Pemohon	Keterangan
1.	Pasal 23 ayat (1) UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman	Pollycarpus Budihari Priyanto	Pollycarpus merasakan hak konstitusionalnya dilanggar sebab dari putusan peninjauan kembali dia sudah dibebaskan pada putusan kasasi dijatuhi hukuman (lagi) dari MA. Pollycarpus mendalilkan jika pengajuannya peninjauan kembali oleh kejaksaan atau vonis Mahkamah Agung telah melanggar hak konstitusionalnya, sebab menurut Pasal 263 ayat (1) UU No 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bahwa peninjauan kembali hanya diajukannya dari terpidana atau ahli warisnya. Tapi sebab MA memakai Pasal 23 ayat (1) UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi dasarnya mengijinkan jaksa

			mengajukan peninjauan kembali, maka Pollycarpus mengajukan permohonan Judicial Review ke MK supaya isi UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai inkonstitusional serta tidak berkekuatan hukum mengikat.
	Pemohon mengajukan melalui judicial review berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf g Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 "Kepolisian Negara Republik Indonesia	Sri Royani	permohonan pemohon merupakan permohonan constitutional complaint karena pemohon merasakan telah diperlakukannya dengan diskriminatif dari Kepolisian Polda Jawa Barat yang berdasarkan Pasal 28I angka 4 UUD 1945 menyatakan, "setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif".

Keterangan : Data diolah

Tetapi saat ini konstruksi hukum terkait kewenangan yang dimiliki MK menjadi *the guardian of constitution* pada pengujiannya UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 tidak tegas menyatakan berwenang mengadili *constitutional complaint*. Mengingat Indonesia sebagai negara hukum maka adanya keterbatasan para *the guardian of constitution* guna mengadili dengan metode *constitutional complaint.* Sehingga perlu adanya pembahasan mengapa Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia perlu memiliki ketentuan menjalankan mekanisme *Constitutional Complaint* di Indonesia dan landasan konstruksi hukum terkait *constitutional complaint* di Indonesia.

PEMBAHASAN

A. Urgensi Ketentuan mekanisme *constitutional complaint* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

A.1. Konsep *Constitutional Complaint*

Jimly Asshiddiqie memaparkan bahwa latar belakang adanya MK pada Indonesia yakni pengembangan fungsi

pengujian UU dimana terkait pada kewenangannya MA.[4] Selain itu, tujuan serta tugas MK di dunia yakni melaksanakan pengujian konstitusional. Berbagai predikat dimana disandang MK di dunia yaitu:[5]

1) MK menjadi pengawalnya konstitusi (*the Guardian of Constitution*);
2) MK menjadi pengendali keputusan sesuai sistem demokrasi (*Control of Democracy*);
3) MK menjadi penafsir konstitusi (*the Sole or the Highest Interpreter of the Constitution*);
4) MK menjadi pelindung hak konstitusional warga negara (*the Protector of the Citizens Constitutional Rights);*
5) MK menjadi pelindung HAM (*the Protector of Human Rights).*

Mahkamah Konstitusi di dunia, dalam menjalankan salah satu fungsinya yaitu pengujian produk hukum dibawahnya terhadap konstitusi untuk melindungi hak konstitusional warga Negara, dibuktikan dengan dimilikinya kewenangan mengadili *constitutional complaint. Constitutional complaint* atau "pengaduan konstitusional". Selain itu MK menjadi pengawalnya konstitusi, dari awal didirikan, tak hanya dirancang guna pengawalan serta menjaga konstitusi menjadi hukum paling tinggi (*supremme law of the land),* tapi menjadi pengawal pancasila juga yang menjadi pengawalnya ideologi negara (*the guardian of ideology).* Putusan MK sifatnya final, tapi sifatnya berikut tak sendiri menjadikan MK sang lembaga super-organ.[6] Pengaduan konstitusional belumlah penuh diterima menjadi istilah baku bahasa hukum pada Indonesia dan sistem hukum serta negara hukum di Indonesia, hingga dipandangnya masih memerlukan agar memberikan penegasannya jika dia sebagai arti dari *constitutional*

[4]Jimly Asshiddiqie, 2004, *Setahun Mahkamah Konstitusi: Refleksi Gagasan dan Penyelenggaraan, Serta Setangkup Harapan,* Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 4.

[5] Jimly Asshiddiqie, 2006, *Model-Model Pengajuan Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 312-313.

[6]Ganda Surya Satya Johni Arifin Putra, *Membangun Politik Hukum Pemilu Yang Demokratis Dengan Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila,* MMH, Vol 43, No 2 April 2014

comlpaint (bahasa inggris) ataupun *verfassungsbeshwerde* (bahasa jerman). Secara singkat, *constitutional complaint* bisa didefinisikan menjadi aduan dari individu kepada pengadilan (khususnya MK) sebab sebuah perbuatannya pejabat publik ataupun bukan, yang sudah membuat rugi hak konstitusional individu terkait.[7] I Dewa Gede Palguna menerangkan *constitutional complaint* yakni pengaduan dimana diajukannya dari individu kehadapan pengadilan (khususnya MK) sebab perbuatan pejabat publik ataupun bukan dan menimbulkan kerugian pada hak konstitusionalnya .[8]

Mahfud MD menjelaskan *constitusional complaint* yakni diajukannya perkara kepada MK terkait adanya hak konstitusional jika dilanggar dimana tak terdapat instrumen hukum atasan guna memperkarakan ataupun tidak ada pada jalur penyelesaiannya hukum (peradilan).[9] Bisa disimpulkan jika *constitutional complaint* adalah usaha agar hak konstitusional seseorang bisa dilindungi karena telah dilanggar akibat pelaksanaannya norma UU melalui MK. Namun, MK sendiri nyatanya belum berkewenangan untuk mengadili *constitutional complaint.* Memang dibentuknya MK menjadi *guardian of the constituution* menjadi bukti jika Indonesia memiliki anutan kekuasan kehakiman yang bebas serta merdeka dan juga menegaskan pada prinsip negara hukum yang demokratis, namun nyatanya hal tersebut belum sepenuhnya menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara. Di Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, MK menjadi lembaga negara pada cabang kekuasaan yudikatif memiliki tugas konstitusional sebagai berikut:

a. Menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945.
b. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

---

[7] Asmaeny Izlindawati Azis, 2019. Constitutional Complaint & Constitutional Question dalam Negara Hukum. Jakarta: Prenadamedia Group hlm. 96.

[8] I Dewa Gede Palguna, 2013. Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint). Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 14

[9] Heru Setiawan, *Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi,* Lex Jurnalica, Vol. 14, No.1, April 2017.

c. Memutuskan pembubaran partai politik.
d. Memutuskan perselisihan terkait hasil PEMILU.
e. MK wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UU NRI Tahun 1945.

Maka, bagian dari tugas MK Republik Indonesia menjadi lembaga negara adalah melaksanakan *constitutional review* UU terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sehingga di konteks berikut, tidak dikenal atau tidak diatur mengenai *constitutional complaint.* Melainkan hanya bentuk perlindungan warga yang meraskaan hak konstitusional dilanggar karena inkonstitusionalnya norma UU melalui *judicial review*, bukan diakibatkan atas inkonstitusionalnya suatu perbuatan 3 cabang kekuasaan negara terhadap warga negara yakni melalui *constitutional complaint*. Pada perkembangan yang ada, konsep dasar dibentuknya MK [10] pada banyak negara berkaitan pada berkembangnya prinsip serta teori dari ketatanegaraan modern yang dianut negara dengan berprinsip konstitusionalisme, berprinsip negara hukum, berprinsip check and balance, berprinsip demokrasi dan jaminan perlindungan HAM, berprinsip peradilan yang bebas dan tak memihak serta pengalaman berpolitik tiap negaranya. Adanya MK ini diperlukan untuk penegakan beberapa prinsip diatas.[11]

Secara khususnya, *constitutional complaint* menjadi bentuk pengaduannya warga kepada lembaga peradilan *an sich* terkait permasalahan dalam konstitusi terhadap perlakuannya (kebijakan ataupun tidak) negara, yakni baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, ataupun MA, dimana menentang konstitusi serta membuat kerugian pada

[10] Topane Gayus Lumbuun, Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 6 No, 3 September 2009, hlm 80

[11]Johansyah, Kedudukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Vol 17 No, 2 Mei 2019, hlm 96

haknya warga.[12] Mahkamah Konstitusi pada bagian bagian negara lain, kewenangan berikut menjadi bagian dari wewenangnya pengadilan konstitusi.[13] Tapi di negara ini, UUD NRI Tahun 1945 tak tegas memberikan kewenangannya *constitutional complaint* ataupun pengaduannya warga kepada MK. Maka, mahkamah konstitusi, dengan adanya pengaduan konstitusional akan berfokus serta mengoptimalisasikan untuk melindungi hak konstitusinalnya serta menekankan terkait kedudukan menjadi lembaga negara untuk mengawal konstitusinya. Menurut Jimly Asshiddiqie[14], MK banyak digunakan negara yang sedang berubah sistem pemerintahannya dari otoriter menjadi demokratis, serta penempatan menjadi bagian penting pada sistem pemerintahan negara konstitusional modenr.

Klucka mengemukakan argumentasi bahwa konstitusi-konstitusi modern didalamnya memuat *bill of rights* yang langsung berlaku dan bukan sekadar pernyataan-pernyataan. Begitu konstitusi ditetapkan sebagai hukum tertinggi maka harus dijamin dengan upaya-upaya hukum melalui peradilan. Supaya efektif, hak-hak konstitusional itu mempersyaratkan adanya cara-cara penegakan antara lain dengan cara memberi wewenang pada MK guna melindungi hak-hak itu melalui *constitutional complaint*.[15]

A.2. Ruang Lingkup *Constitutional Complaint*

Constitutional complaint yakni bagian dari usaha hukum melindungi hak konstitusional warga yang bersistem ketatanegaraan berbagai negara di dunia sekarang dimana weweanngnya mengadili diberi untuk

---

[12] Solidaman Bertho Plaituka, 2016, *Constitutional Complaint Dalam, Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia, di Republik Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No.1 JUNI 2016,hlm 112

[13] Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 187

[14]AD. Basniwati, Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol II No 5 Agustus 2014, hlm 253.

[15] I Dewa Gede Palguna. *Op.cit*. hlm. 177.

MK.[16] Constitutional complaint menjadi cara gugatan konstutusional yang menjadi alat melindungi HAM. Constitutional complaint menjamin pada prosesnya penentuan saat menyelenggarakan negara, baik untuk membuat UU, proses administrasi negara serta putusan peradilan yang tidak menentang hak konstitusi.[17]

Constitutional complaint yakni aduan dari individu ke MK pada perbuatan sebuah lembaga publik yang berakibat adanya pelanggaran hak dasar ataupun hak konstitusional.[18] Oleh karena itu, penting untuk mengklasifikasikan apa saja yang menjadi ruang lingkup pembahasan dalam konteks *constitutional complaint* yaitu:

a. Subjek dalam Pengaduan Konstitusional

HAM sebagai hak yang melekat di manusia dan manusia tak bisa hidup tanpa HAM.[19] Pengertian HAM berbeda dengan hak konstitusional. Namun karena hak asasi manusia sudah dijamin dan dicantumkan di dalam konstitusi, hingga sudah menjadi bagian dalam hak konstitusional warga negara. Apabila melihat persyaratan yang dipakaiPemohon pada pengujian UU di Mahkamah Konstitusi Indonesia, terdapat dalam Pasal 51 ayat (1) UU No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No 24 Tahun 2003 tentang MK bahwa Pemohon adalah pihak yang menanggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan warga negara Indonesia, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-

[16] Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, (Bandung: PT Alumni, 2006), hlm 59

[17]Vino Devanta Anjas Krisdanar, Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama Di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol 7 No 3 Juni 2010, hlm 187.

[18] *Ibid,* hlm.1.

[19] Baharuddin Lopa, 1996, *Al-Qur'an dan Hak-Hak Asasi Manusia,* Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, hlm.52.

undang, (c) badan hukum publik atau privat, atau (d) lembaga negara.[20]

Subjek pengaduan konstitusional di berbagai negara memiliki ketentuan yang berbeda-beda. Sedangkan di bagian negara Eropa, *constitutional complaint* sebagai penyelesaian yang mayoritas digunakan warganya dalam pencarian keadilan dari hak dasarnya.[21] Maka dalam hal ini, yang bisa memakai *constitutional complaint* yakni warga yang hak konstitusinya telah dilanggar. Menurut Pasal 1 angka 1 UU No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan telah mengatur bahwa warga negara yakni warga sebuah negara yang ditetapkan sesuai UU, kemudian pada Pasal 2 UU No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan disebutkan Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

Kemudian dalam KBBI, warga negara yakni penduduk negara berdasar dari keturunan, tempat lahir, serta lainnya dimana berkewajiban serta berhak penuh menjadi warga negara, Dalam konteks ini yaitu warga negara Indonesia yang sebagai subjek dari pengaduan konstitusional, warga negara yakni seseorang bagian dari penduduk sebagai unsur negaranya.[22] Selanjutnya perlindungan yang mendapatkan jaminan konstitusi yakni perlindungan pada pelanggaran sebab perbuatannya negara, bukanlah perseorangan untuk mempertahankan hak konstitusionalnya melalui pengajuan kepada MK.[23]

b. Objek dalam Pengaduan Konstitusional

Seperti penjelasan sebelumnya, jika pengaduan konstitusional adalah pengaduan yang dilaksanakan warga yang merasakan jika hak konstitusionalnya sudah dilanggar oleh perbuatan negara. Dalam hal ini seperti Pasal 24C ayat

---

[20] Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

[21] Asmaeny Azis Izlindawati. *Op.cit*. hlm.95.

[22] Tutik, Titik Triwulan, 2010. Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Jakarta: Kencana. hlm.303.

[23] Asmaeny Azis Izlindawati. *Op.cit.* hlm. 133.

(1) UUD NRI Tahun 1945 jika perlindungan konstitusional bisa diajukan warga hanyalah terkait dengan objek undang-undang yang dianggap inkonstitusional. Padahal secara kenyataan bahwa pelanggaran hak konstitusional tidak hanya diakibatkan oleh inkonstitusionalnya norma undang-undang, namun juga bisa diakibatkan oleh perbuatan negara. Misalnya, menguji konstitusionalitas perbuatan bisa terjadi akibat pada kekeliruan yang menafsirkan maskud yang ada di norma UU.[24] Pada keadaan ini, norma UU tak bertentangan pada konstitusi hingga perbuatannya pejabat negara yang kemudian menjadikan hak konstitusional warga negara dirugikan. Perbuatan negara yang dimaksud dapat dikarenakan oleh cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

c. Perbuatan Eksekutif

Perbuatan yang dilakukan oleh lembaga pada kekuasaan eksekutif dapat juga disebut tindak administratif atau tindakan pemerintah. Guna kepentingan mengurus negara serta masyarakat pada pemerintah diberikan kekuasaan oleh negara lewat UUD dan UU atau disebut atribusi. Bagi lembaga pemerintah yang lebih rendah kekuasaannya bisa didapatkan dengan delegasi yakni menyerahkan wewenangnya pemerintahan pada badan lainnya. Dan juga wewenang didapatkan dari mandat yakni pemerintahan yang memberikan ijin wewenangnya pada mereka untuk dipakai lembaga lain atas namanya.[25] Pada hal ini, objek pengaduan konstitusional atas perbuatan cabang kekuasaan eksekutif adalah apabila tindakan pemerintah lalai dalam melaksanakan kewajibannya sehingga melanggar hak konstitusional warga negara.

d. Perbuatan Legislatif

Cabang kekuasaan legislatif yakni menjadi cabang awal dimana menggambarkan kedaulatannya rakyatnya.

---

[24] Cut Asmaul Husna TR, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Regulasi Production Sharing Contract, *Jurnal Konstitusi*, Vol 9 No 4 Desember 2012, hlm 599.

[25] Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni. hlm. 13.

Kegiatan bernegara, (1) pengaturan kehidupan bersama, maka wewenang guna menetapkan aturan itu haruslah diberi pada lembaga perwakilan rakyat ataupun parlemen ataupun legislatif. Fungsi dari lembaga perwakilan rakyat yakni legislasi ataupun pengaturan. Pada bentuknya yang konkret, fungsi ini untuk mengatur dalam fungsi pembentukannya UU.[26] Apabila pengaduannya konstitusional ditujukkan pada perbuatan cabang kekuasaan legislatif yakni UU maka pengujian konstitusional ini dilaksanakan pengadilan menjadi akibatnya pada sebuah pengaduan yang dengan konsep hukum disebut pengujian UU.[27]

e. Perbuatan Yudikatif

Kekuasaan kehakiman sebagai pilar no 3 pada sistem kekuasaan negara modern. Dalam kegiatan bernegara, kedudukannya hakim sifatnya khusus. Pada hubungannya kepentingan yang sifatnya triadik antara negara, pasar, dan masyarakat madani, kedudukannya hakim haruslah ada ditengah. Dan juga pada hubungannya diantara negara serta warga negara, hakim juga harus adil.[28] Menurut. Moh. Mahfud MD dalam pengalamannya sebagai mantan Ketua Mahkamah Konstitusi tahun 2008-2013, sering mendapatkan banyak problematika konkret hak konstitusional warga yang dilanggar. Misalnya, ada kasus dimana seorang warga negara benar-benar dilanggar hak konstitusionalnya oleh vonis pengadilan dimana berkekuatan hukum tetap dan vonis tersebut salah.[29] Hal ini menjadi bagian contoh dimana dapat dijadikan objek pengaduan konstitusional atas perbuatan yudikatif terhadap masyarakat yang merasa telah dilanggar hak konstitusionalnya. Usaha guna membuat kekuasaan kehakimannya merdeka serta tanggungjawab akan makin

[26] Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta:Rajawali Pers, hlm 299.

[27] I Dewa Gede Palguna. *Op.cit*. hlm. 275.

[28] Jimly Asshiddiqie. 2015. *Op.cit.* hlm. 312.

[29] I Dewa Gede Palguna. *Op.cit.* hlm. vi.

besar di era reformasi, sebab ini menjadi usaha bangsa mengaktualisasikan nilai dasar demokrasi.[30]

Pada umumnya, negara yang menganut *civil law system* memiliki lembaga kekuasaan kehakiman untuk menjadi pengawalnya konstitusi atau MK. Sebagai negara bersistem hukum *civil law system* yang menjadikan konstitusi tertulis sebagai dasar hukum paling tinggi di sebuah negara dengan materi muatan terpentingnya yakni hak konstitusionalnya warga, yang kemudian menjadikan MK di suatu negara *civil law system* memiliki kewenangan dalam mengadili *constitutional complaint.* Selain itu, negara dengan *common law system* yang menjadikan yurisprudensi atau putusan hakim menjadi hukum yang sesungguhnya guna menggali nilai-nilai di masyarakat tidak menutup kemungkinan memiliki kewenangan *constitutional complaint.* Seperti halnya di Amerika Serikat dimana Mahkamah Agung Amerika Serikat memiliki kewenangan dalam mengadili *constitutional complaint* yang didasarkan pada kasus-kasus konkret. Berikut ini merupakan negara-negara dengan *civil law system* ataupun *common law system* memiliki kewenangan dalam mengadili *constitutional complaint*:

Tabel 2. Negara dengan Kewenangan *Constitutional Complaint*

Civil Law System	***Common Law System***	**Campuran**
Austria tercantum dalam *Article* 144 Konstitusi Austria 1929 dimana diperbolehkan pengajuan gugatan pada wewenang pemerintah yang dilihatnya membuat cedera pada Hak Dasar terkait melalui *constitutional complaint*.[31]	Amerika Serikat dengan formal tak dikenal sebuah pengaduan konstitusional, namum dari praktiknya pengujian konstitusional dimana selalui berangkat dari kasus konkret.[32]	Korea Selatan tercantum dalam Pasal 68 ayat (1) UU terkait MK bahwa kewenangannya MK guna penyelesaian kasus pelanggaran hak konstitusional.[33]

[30]Mutiara Hikma, Mahkamah Konstitusi Dan Penegakan Hukum dan HAM di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 35 No 2 April-Juni 2005, hlm 127.

[31] Hery Abduh Sasmito,2016, *Ultra Petita Decision of Constitutional Court on Judicial Review (The Perspective of Progressive Law)*, Journal of Indonesian Legal Studies,Volume 1 Issue01, November, 2016, hlm 53

[32] I Dewa Gede Palguna. *Op.cit.* hlm. 366.

[33] *Ibid,* hlm. 248.

Rusia tercantum dalam Pasal 96 UU terkait MK Federasi Rusia, bahwa yang dianggap melanggar hak dan kebebasan konstitusional sebagaimana dijamin dalam konstitusi dapat mengajukan permohonan *constitutional complaint*.[34]		
Afrika Selatan tercantum dalam Konstitusi Afrika Selatan 1997 bahwa organ yang sering disebut pengawal konstitusi diberi kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pelanggaran hak asasi manusia.[35]		
Spanyol bahwa kewenangan *constitutional complaint* tidak dimuat dalam konstitusi, tetapi saat peradilan biasa tak bisa menyelesaikan terkait HAM yang diadukan warganya maka *the Spanish Constitutional Court* memiliki wewenang menyelesaikannya.[36]		
Bavaria bahwa dalam Pasal 66 *Constitution of The State of Bavaria* 1946, menyatakan Mahkamah Konstitusi mengatur tentang pengaduan pelanggaran hak konstitusional oleh otoritas publik mana pun.[37]		
Jerman tercantum dalam Pasal 93 huruf 4a *Basic Law 1949* yang menyatakan bahwa wewenang MK Jerman dalam memutuskan perkara HAM.[38]		

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

[34] *Ibid,* hlm. 231

[35] Tamar Baramashvili, Lela Macharashvili, 2019, The Institution Of Suspension Of The Disputed Act Within The Constitutional Review, Journal of Constitutional Law - Vol.1 (2019), Issue date: September 2019 hlm. 78

[36] Gugun El Guyanie, *Urgensi Pengujian Constitutional Complaint Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 3, No.1, 2013, hlm. 179-198.

[37] *Ibid*.

[38] Pan Mohamad Faiz, 2016, *Legal Problems Of Dualism Of Judicial Review System In Indonesia* , Jurnal Dinamika Hukum Vol. 16 No. 2, May 2016 Hlm 191

Pada dasarnya, bahwa konsep pengujian konstitusional di berbagai negara lahirnya saat berkembangnya gagasan modern terkait sistem pemerintahan dimana didasarkan dari ide negara hukum, berprinsip memisahkan kekuasaan, serta melindungi HAM.[39] Sebelum membicarakan perbedaan pengaturan *constitutional complaint* di berbagai negara, penulis akan mendeskripsikan terlebih dahulu sejarah kewenangan *constitutional complaint* di Jerman, Amerika Serikat, dan Korea Selatan.

Tabel 3. Sejarah *Constitutional Complaint* di Berbagai Negara

Jerman	Amerika Serikat	Korea Selatan
Pada saat berlakunya Konstitusi baru Republik Federal Jerman (*Basic Law*), melahirkan Mahkamah Konstitusi yang tidak hanya menjaga aturan-aturan konstitusional namun juga menjaga nilai-nilai konstitusional (martabat manusia).	Hamilton yang dikenal sebagai Bapak Pendiri Amerika Serikat berpendapat bahwa tanpa adanya kewenangan terkait perlindungan terhadap hak-hak dan keistemewaan-keistimewaan tertentu (yang diberikan oleh Konstitusi dari pengadilan dalam hal ini *judicial review*, hal tersebut tidak ada artinya.	Kewenangan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan dalam memutus perkara pengaduan konstitusional dikatakan sebagai tidak sengaja atau tidak direncanakan sejak awal.
Pada awalnya, kewenangan Mahkamah Konstitusi Jerman terkait pengaduan konstitusional diberikan oleh undang-undang, bukan *Basic Law.* Lalu pada tanggal 29 Januari 1969 yakni selepas diberlakukan perubahannya pada ketentuannya Pasal 93 ayat (1) angka 4 GG dengan ditambahkannya Pasal 93 ayat (1) angka 4a.	Kasus konkret yaitu atas kasus *Marbury v. Madison* yang diadili oleh hakim John Marshall, jika MA memiliki wewenang menguji konstitusionalitas UU. Selain itu, Mahkamah Agung Amerika Serikat semakin aktif dan kuat saat dipimpin oleh Warren yang kemudian ditambahkan dengan kasus *constitutional complaint Brown v. Board of Education*.	Pada masa perundingan antara partai-partai oposisi dan pemerintah yang berkuasa berunding untuk memberikan kewenangan pengaduan konstitusional pada Juli 1987, lalu muncul kasus terkait pengaduan konstitusional yakni lahirnya gerakan anti pemerintahan militer.
Basic Law Jerman tahun 1949 pada tanggal 29 Januari 1969 memberi wewenang pada MK Republik Federal Jerman, yang salah satunya adalah kewenangan *constitutional*	AS menjadi negara dengan sistem hukum *common law system,* yang didasarkan dengan adanya kasus-kasus konkret dimana hakim menggali nilai-nilai keadilan di masyarakat	Akhirnya, pihak partai yang berkuasa setuju untuk membentuk Mahkamah Konstitusi Korea Selatan sejalan dengan diterimanya

[39] I Dewa Gede Palguna. *Op.cit.* hlm. 364.

complaint pada Pasal 93 huruf 4a *Basic Law 1949.*	dalam bentuk vonis pengadilan semakin menguatkan dimilikinya kewenangan *constitutional complaint* oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat.	usul tentang pengaduan konstitusional.

Maka perbedaan mendasar pada ketiga negara diatas yang dituangkan ke dalam tabel perbandingan sebagai berikut:

Tabel 4 Perbandingan di Berbagai Negara

Jerman	Amerika Serikat	Korea Selatan
Negara berbentuk federasi (*federal state*).	Negara berbentuk federasi (*federal state*).	Negara berbentuk kesatuan (*unitary state*).
Bersistem hukum Eropa Kontinental	Bersistem hukum Anglo Saxon	Bersistem hukum campuran unsur-unsur Eropa Kontinental, Anglo-Amerika dan filosofi Cina klasik.
Pengajuan konstitusional menganut Model Eropa (Model Jerman).[40]	Pengajuan konstitusional menganut Model Amerika.[41]	Pengajuan konstitusional menganut Model Eropa (Model Jerman).
Kewenangan *constitutional complaint* dilaksanakan oleh MK. Memiliki	Kewenangan *constitutional complaint* dilaksanakan oleh MA namun tak	Kewenangan *constitutional complaint* dilaksanakan oleh MK.

[40] Model Eropa adalah kewenangan untuk melakukan *review* tersentralisasi di satu lembaga yang khusus dibentuk untuk itu, mahkamah konstitusi atau yang disebut dengan nama lain, dan tidak mengharuskan adanya kasus-kasus konkret melainkan cukup secara abstrak atau atas dasar teoritis (*in the abstract*). Dalam pengajuan konstitusional Model Eropa terdapat 3 variasi besar: (a) Model Austria atau Model Kontinental, yang menerapkan sistem terpusat dimana suatu mahkamah konstitusi dibentuk dengan wewenang eksklusif mengontrol konstitusionalitas peraturan perundang-undangan. Model ini diadopsi oleh bagian terbesar dari negara-negara Eropa, sejumlah negara Amerika Latin, Timur Tengah, Afrika, dan Asia. (b) Model Jerman, yang menerapkan sistem terpusat dimana mahkamah konstitusi dibentuk dengan wewenang eksklusif menyatakan undang-undang dan tindakan atau aktivitas bertentangan dengan konstitusi, namun semua pengadilan (lain) dapat mengesampingkan undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. (c) Model Prancis, yang menerapkan sistem terpusat dimana Dewan Konstitusi hanya memiliki wewenang pengawasan secara preventif yaitu dapat memeriksa konstitusionalitas undang-undang yang telah disahkan namun belum diundangkan oleh Parlemen. (Lihat I Dewa Gede Palguna, hlm. 13-18.)

[41] Dalam pengujian konstitusional Model Amerika, kewenangan untuk melakukan *review* terhadap suatu undang-undang disebar atau didesentralisasikan ke semua tingkatan pengadilan dan *review* dilakukan berdasarkan kasus-kasus konkret. *(Ibid).*

wewenang besar serta diaturnya pada konstitusinya.	dikenal secara formal. Kewenangan Mahkamah Agung Amerika Serikat tidak secara tegas diatur dalam Konstitusi.	MK Korea Selatan mempunyai kewenangan dumana terbatas serta diatur pada Konstitusi.
Hakim Mahkamah Konstitusi Jerman terdapat 16 hakim, 8 hakim mengisi panel pertama serta 8 hakim lainnya menempati panel kedua.	Hakim MK AS yakni 9 hakim, 1 *Chief Justice* (Hakim Agung) dan 8 orang *Associate Justice.*	Hakim MK Korea Selatan yakni 9 hakim.
Standing mengajukan permohonan *constitutional complaint* adalah perorangan warga negara dan korporasi atau badan hukum (*legal person*).	*Standing* mengajukan permohonan *constitutional complaint* adalah warga negara Amerika Serikat.	*Standing* mengajukan permohonan *constitutional complaint* adalah warga negara Korea Selatan (*natural person*).
Objek pengaduan ditujukannya pada perbuatan ataupun kelalaian yang dilaksanakan dari pejabat publik (tingkatan Negara Federal ataupun Negara Bagian), putusan pengadilan, ataupun UU.	Objek pengaduan tidak diatur secara formal, namun dengan praktiknya pengujian konstitusional pada kasus konkret objeknya dapat berupa konstitusionalitas sebuah UU ataupun konstitusionalitas perbuatan pejabat publik ataupun keduanya yang bersamaan.	Objek pengaduannya adalah hak dasar yang dijaminnya oleh konstitusi yang sudah dilanggar dari tindakannya pemerintahan ataupun bukan ataupun langsung dari UU yang dibuat dari legislatif.
Pengaduan *constitutional complaint* dilakukan setelah semua upaya hukum telah dilalui atau merupakan upaya hukum terakhir (*exhausted*). Namun, ketentuan diatas dapat dikecualikan apabila penyelesaiannya dengan pengadilan lainnya yang dilakukan dulu akan memunculkan dampak negatif.	Tak diatur secara eksplisit.	Pengaduan *constitutional complaint* dilaksanakan apabila seluruh usaha hukum lainnya yang ada dilalui.

B. Konsep Landasan Untuk Konstruksi Hukum *Constitutional Complaint* di Indonesia

Kondisi Indonesia Saat Ini

Berdasarkan pada pembahasan sebelumnya, penulis berdiri pada posisi setuju terhadap ditambahkannya wewenang MK untuk mengadili masalah *constitutional complaint.* Penambahan kewenangan *constitutional complaint* pada Indonesia merupakan

cita-cita atau keinginan pembangunan hukum di masa mendatang (*ius constituendum*) pada bagian pemenuhan hak konstitusional warga negara dimana dilanggar. Hukum tak dapat bekerja sendiri tanpa keterlibatan manusia, maka kebutuhan akan pentingnya perlindungan hak konstitusional merupakan suatu pengaturan yang harus mampu dikembangkan oleh hukum.[42] MK sebagai gagasan sebuah pemikiran pembagian kekuasaan serta konsep negara hukum yang berkedudukan pada struktur tata negara Indonesia.[43] Sebelum melakukan penataan dengan sistem hukum yang ada saat ini, maka penting juga dalam hal ini melihat kondisi di Indonesia saat ini dari berbagai aspek, baik dalam aspek filosofis, sosiologis maupun yuridis:

a. Aspek Filosofis

Indonesia sebagai negara ke-78 yang mengadopsi gagasan dibentuknya MK menjadi lembaga peradilan mandiri selepas Austria tahun 1920, Italia tahun 1947, serta Jerman tahun 1945. Jika beracuan pada wewenang umum MK seperti Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, disini hal yang tertinggal dari MK RI yakni tak diaturnya *constitutional complaint* atas warga negara dimana merasakaan hak Konstitusinya dilanggar. Pada negara hukum modern demokratis, *constitutional complaint* diakui sebagai usaha hukum guna menjaga hak dasar sebagaimana dijamin dalam konstitusi. *Constitutional complaint* sebagai mekanismenya gugatan konstitusional yang menjadi sarana perlindungan HAM.

Doktrin terkait HAM saat ini sudah universal menjadi *a moral, political, and legal framework and as a guideline* guna pembangunan dunia damai serta bebas takut dan tertindas dan perlakuan tak adil, maka, pada paham negara hukum, jaminan perlindungan Ham dianggapnya mutlak haruslah terdapat pada negara hukum untuk memenuhi terkait HAM. Salah satu konsekuensi negara Indonesia menganut aliran positivisme seperti yang dikatakan oleh Satjipto Raharjo dalam Agus Riewanto :

---

[42] Rahmat Muhajir Nugroho,2016, *Urgensi Pengaturan Perkara Constitutional Complaint Dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Ilmu Hukum Novelty, Vol.7 No.1 Februari 2016, hlm 22

[43]Meirina Fajarwati, Upaya Hukum Untuk Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13 No 3 September 2016, hlm 321

Positivization contains three meanings laws away from the values of the morality of the law, but now there are in practice in all the countries that give priority to law enforcement that focuses on law enforcement. First, the legal system is designed primarily to provide protection against individual freedom. Second, the legal system is not designed to reflect and give justice to the wider community, but rather to protect individual liberties. Third, the law contains the characteristics of a class (the class the character of law); the legal system is a mechanism that directly or indirectly serve the interests of economy class and the dominant political class

Aliran Positivisme hanya mengandung tiga makna dari hukum nilai-nilai moralitas hukum, tetapi sekarang ada dalam praktek di semua negara itu memprioritaskan hukum yang berfokus pada semata- mata penegakan hukum. Pertama, sistem hukumnya dirancang terutama untuk memberikan perlindungan terhadap kebebasan individu. Kedua, sistem hukum tak bisa dibentuk guna mencerminkan serta mengadili kepada masyarakat, tetapi memberikan perlindungan kebebasan individu Ketiga, hukum mengandung karakteristik suatu kelas (the class the karakter hukum); Padahal hukum yang baik ketika sistem hukum yakni mekanismenya yang langsung ataupun tidak untuk memberikan pelayanan pada kepentingan kelas ekonomi serta politik dominan.[44]

Bahkan dalam perkembangannya, jaminannya pada HAM ini harus dicantumkan tegas pada UUD ataupun konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional, serta dianggapnya menjadi materi paling penting dikonstitusi.[45] Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya jika pasca amandemen UUD 1945 telah memberikan jaminan yang lebih komprehensif tentang HAM. Sebab HAM sudah dijelaskan secara eksplisit pada konstitusi, maka hal ini menjadikan hak konstitusional warga negara yang ketententuan perlindungan, pemajuan, penegakkan, serta pemenuhannya menjadi tanggungjawab negara. Namun saat ini, dengan tidak terdapat wewenangnya MK RI dalam menangani

[44] Agus Riwanto,2016, *Engineering Culture Of Positivistic Law To Progressive Law For Establishing The Substantive Justice Of Law Enforcement*, Proceedings International Seminar Culture Across Perspectives Iii (Cap-Iii) Cultural Engineering In Postmodern Era ,Hlm 285

[45] Jimly Asshiddiqie. *Op.cit*. hlm. 343.

perkara *constitutional complaint* menjadikan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia belum sepenuhnya dapat melakukan perlindungan pada hak konstitusional warga negara dimana merasa telah ada pelanggaran.

Padahal berdasarkan dari asas *ius curia novit* sebagaimana Pasal 10 ayat (1) UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yakni: "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya" maka metode konstruksi hukumnya dalam aspek berikut penting untuk penjaminan keadilannya dalam masyarakat.[46]

b. Aspek Sosiologis

Pada beberapa negara, kewenangan *constitutional complaint* merupakan wewenang pokoknya MK. Tapi pada Indonesia, mahkamah konstitusi tak memiliki wewenangnya tersebut. Sebagai negara hukum yang cita-citanya membuat keadilan untuk semua warga serta menginginkan adanya supremasi konstitusi, disini mengadopsi gagasan mekanismenya constitutional complaint sebagai wewenang MK RI sebagai bagian dari cara mencapai tujuannya ini, sebab pada penerapan di Indonesia sebagai perwujudan konkret serta usaha menghormati dan melindungi dengan maksimal pada hak konstitusionalnya.[47]

Sampai Desember 2010, dari data di Kepaniteraan MK RI, ada 30 permohonan berisikan substansi pengaduannya konstitusional. Dari 30 permohonan ini, mayoritasnya pengauan menjadi permohonan pengujian UU, sedang sisanya permohonan persengketaan wewenang lembaga negara. Permohonan dimana substansinya sebagai pengaduan konstitusional telah terdapat yang mengajukannya ke MK bahkan saat MK baru berusia 2 bulan.[48] Artinya yakni jumlah ini setidaknya memperlihatkan setidaknya kebutuhan warga negara guna penyaluran *constitutional complaint untuk* mempertahankan hak konstitusional sangatlah penting.[49]

---

[46] H. Enju Juanda, *Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum,* Vol. 4, No.2, September 2016, hlm. 154-156.

[47] Asmaeny Azis Izlindawati. *Op.cit.* hlm. 97.

[48] I Dewa Gede Palguna. *Op.cit.* hlm. 572.

[49] *Ibid.*

Sejak tahun 2003 sampai sekarang, dari MK berdiri menjalani fungsinya, berbagai materi pemohon telah diajukannya diluar lingkup wewenangnya MK RI yang tegas ditentkannya dari UUD NRI Tahun 1945.[50] Walau masih berkaitan pada hak konstitusional, pemohon ini dengan substansialnya sebagai constitutional complaint sebagaimana bab sebelumnya. Maka perkara dari pemohon tak masuk pada wewenang MK RI guna mengadili, permohon perkaranya tidak diterima MK.

Bahkan sebab ini pentingnya kewenangan *constitutional complaint* yang berkaitan pada ditegakkannya konstitusinya yang konkrit serta langsung pada tiap warga, 2 hakim konstitusi dalam *dissenting* opinionnya dalam Putusan Nomor 001/PUU-IV/22006 terkait perkara Badrul Kamal, terlepas dalam putusan akhirnya yang kedua, ini dengan tegas bisa disebut sudah ada penanaman benihnya *constitutional complaint*[51] melalui menafsirkan jika MK harusnya bisa menampung aduan konstitusionalnya dari pelanggaran hak konstitusional warga negara sebab sudah berdasar hukum yang berprinsip konstitusi pada UUD NRI tahun 1945.[52]

Mengutip pendapatnya Ketua MK Indonesia Tahun 2008-2013, Mahfud MD, saat menjadi pembicara kunci seminar di Universitas Andalas bahwa MK membutuhkan wewenang guna penanganan aduan konstitusional guna pembangunan sistem tata negara sesuai konstitusi yang patuh kepada landasan hukum demokratis.[53]

Menurutnya, saat ini Mahkamah Konstitusi memiliki lima kewenangan yakni pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945, memutuskan sengketa kewenangannya lembaga negara dengan kewenangannya dari UUD NRI Tahun 1945, memutuskan dibubarkannya parpol, memutuskan perselisihan tentang pemilu, dan memutuskan pendapatnya DPR terkait dugaan pelanggaran oleh presiden dan wakil presiden terhadap UUD 1945, ada sejumlah wewenang Mahkamah Konstitusi dimana tak terlalu penting semisal membuat putusan terkait persengketaan hasil

---

[50] Asmaeny Azis Izlindawati. *Loc.cit.* hlm. 97.

[51] Vino Devanta Krisdanar, Menggagas Constitutional Complaint dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama di Indonesia, *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No.3, 2010, hlm.190

[52] *Ibid,* hlm. 98.

pemilu serta dibubarkannya parpol.[54] Menurut Mahfud, kewenangan seperti itu bisa diambil alih MA serta kepada MK diberikan kewenangan tambahan untuk menangani pengaduan konstitusional. Wewenang guna penyelesaian kasus aduan konstitusionalnya ini dinilai mendesak sebab beberapa kasus di lapangannya mulau ada serta terdapat aduan yang masuk ke MK guna urusan ini tak bisa ditindak lanjuti.[55]

Selain melihat kebutuhan di masyarakat terhadap *constitutional complaint* yang dibuktikan dengan banyaknya permohonan yang masuk, dalam pembahasan aspek sosiologis ini juga perlu membahas terkait dari personil yang ada di dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Terkait sumber daya manusianya sendiri di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, MK memiliki 9 anggota hakim konstitusi dimana penetapannya dari Presiden, dengan pengajuan masing-masing 3 orang dari MA, DPR dan Presiden. Ditetapkannya jumlah 9 hakim agar persidangannya dapat cepat dan tepat. Selain itu, di negara lainnya juga mempunyai MK banyak yang memiliki hakim konstitusinya berjumlah 9 orang.[56]

Menurut penulis, apabila Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ingin menambah kewenangan *constitutional complaint* dan kemudian mengikuti dengan jumlah hakim yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Jerman dirasa dapat terkendala dengan infrastruktur yakni dalam hal gedung Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Selain itu, seperti yang telah disebutkan sebelumnya banyaknya jumlah hakim di Mahkamah Konstitusi Jerman sebanding dengan kewenangan yang dimilikinya. Mengingat kewenangan yang dimiliki Mahkamah

---

[54] Caca Ermiyani, Frankiano B. Randang, dan Marthin doodoh, Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pada Uu No.24 Pasal 24c Ayat (1) Dalam Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Constitutional Question Di Indonesia, *Jurnal Lex Administratum*, Vol VIII No 3 Luli-September 2020, hlm 115.

[55] Mendesak, Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, Kompas.com Edisi 22 Oktober 2010, https:// regional.kompas.com/ read/ 2010/ 10/ 22/ 23034852/ Mendesak..Kewenangan.Konstitusional.MK.

[56] Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, 2006, *Mahkamah Konstitusi (Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Jakarta: PT Rineka Cipta, hlm. 20-21.

Konstitusi Jerman dinilai memiliki kewenangan yang luas atau tidak terbatas.

Penambahan kewenangan MK RI terhadap pengajuan *constitutional complaint* juga bisa disesuaikan dengan jumlah hakim yang tersedia saat ini. Mengingat betapa pentingnya jaminan hak konstitusional warga negara agar dapat dilindungi oleh MK RI.

c. Aspek Yuridis

Setelah sebelumnya membahas terkait mulai dari aspek filosofis dan sosiologis, penting kiranya dalam hal ini membahas terkait aspek yuridis. Indonesia menganut sistem hukum presmatik yang kemudian memungkinkan untuk melakukan untuk menambahkan wewenang MK untuk mengadili masalah *constitutional complaint.* Hukum harusnya bisa ikut pada perkembangannya zaman, bisa menjawab perubahannya zaman dengan segala dasar yang ada, dan bisa memberikan layanan pada masyarakat dengan menyandarkan kepada aspek moralitas dari SDM penegak hukumnya.[57]

Pembangunan hukum[58] diartikan menjadi cara pembaharuan hukum positif hingga berdasarkan pada kebutuhannya guna memberikan layanan masyarakat dalam tingkatan perkembangan yang tepat. Dalam hal kontruksi hukum penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi kepada sistem hukum negara, himpunan permasalahan dalam penyelenggaraan pembangunan hukum yakni masalah kesiapan pemerintah dan kesanggupan pemerintah untuk menyelenggarakan pembangunan terhadap kewenangannya MK terkait mengadili *constitutional complaint*.

Kebijaksanaan pembangunan hukum nasional menjadi sebuah sistem yang arahnya untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang mengabdinya kepada kepentingan bangsa.[59] Bagian dari usaha membenahi sistem serta politik hukumnya ini

---

[57] Satjipto Rahardjo, 2006, *Loc.cit.*

[58]Yenny Yorisca, Pembangunan Hukum Yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum Dalam Mencapai Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17 No 1 Maret 2020, hlm 104

[59]Catharina Dewi Wulansari, "Dimensi Baru Peran Pemerintah dalam Mengatasi Masalah Ketenagakerjaan Melalui Pembangunan Hukum di Indonesia", Jurnal Hukum Pro Justitia, Juli, 2006, Volume 24 No.3, hlm. 227-237.

dengan menata lagi subtansi hukumnya dengan meninjau serta tata ulang aturan UU yang sesuai pada asas umum serta hirarkhi aturan UU.[60]

Kesiapan tersebut dapat menyangkut unsur personil maupun unsur sarana dan prasarana. Masalah personil dapat meliputi jumlah hakim dalam penambahan kewenangannya seperti yang telah disebutkan sebelumnya, serta problematika *finance* guna mendukung pembiayaannya. Faktor terakhir berikut, juga sebagai bagian sumber kesulitan yang dominan sebab Indonesia sebagai negara berkembang dimana harus berhadapannya pada pemenuhan kebutuhan dasar warga negara.[61] Kewenangan yang dimiliki MK RI sebagai kewenangan berdasar hukum tertulis pada Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Terkait pada sifat khasnya hukum tertulis yang tidak selalu bisa dengan cepat ikut pada perubahan problematika yang diatur. Namun dengan berbagai permohonan constututional complaint dimana masuk kepada MK RI menunjukkan bahwa hal tersebut merupakan tuntutan agar terjadinya perubahan hukum.[62]

Tak dimilikinya wewenang MK Republik Indonesia untuk mengadili *constitutional complaint,* justru mengakibatkan kekosongan hukum di dalamnya sehingga tidak memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Apalagi diperkuat semakin banyaknya permohonan masyarakat dan semakin banyaknya pendapat para ahli yang mengemukakan bahwa kewenangan *constitutional complaint* agar dapat segera dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia semakin menekankan betapa pentingnya kewenangan *constitutional complaint*.

PENUTUP

1. Mahkamah Konstitusi di berbagai negara pada umumnya memiliki kewenangan *constitutional complaint* guna melindungi hak konstitusionalnya wargam, namun MK Republik

[60] Danang Risdiarto, Kebijakan Dan Strategi Pembangunan Hukum Dalam Memperkuat Ketahanan Nasional, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol 17 No 2 Juni 2017, hlm 178.

[61] Prof. Emeritus, Dr. H. Lili Rasjidi, Dr. Ida Bagus Wyasa Putra, 2012, *Hukum Sebagai Suatu Sistem,* Jakarta: PT Fikahati Aneska, hlm. 188.

[62] Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia)*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 50.

Indonesia justru tidak memiliki kewenangan tersebut. Sementara secara fakta perkara-yang masuk ke MK RI dimana substansialnya sebagai permohonan *constitutional compaint* tidak mungkin diabaikan begitu saja dengan alasan tidak ada aturan yang jelas mengaturnya, misalnya Putusan MK No. 52/PUU-XIV/2016 dan Putusan MK No. 16/PUU-VI/2008. Selain itu, setiap tahun selalu terdapat permohonan *constitutional complaint* yakni sebanyak 107 permohonan hingga tahun 2019 yang kemudian menunjukkan kebutuhan di masyarakat akan pentingnya penambahan kewenangan *constitutional complaint* terhadap MK RI.

2. Penambahan kewenangan MK RI dapat dilaksanakan dengan 2 langkah, dengan amandemen UUD NRI 1945 yakni Pasal 24C ayat (1) serta dengan melakukan perubahan UU tentang MK. Tapi, pada saat melakukan penambahan kewenangan MK melalui amandemen UUD 1945 bukan menjadi sesuatu yang mudah menurut politiknya ataupun prosedurnya sedangkan apabila melakukan penambahan wewenang MK dengan merubah UU terkait MK tidak dapat dijadikan dasar hukum pemberian kewenangan melainkan hanya sebagai penambahan kewenangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Model-Model Pengajuan Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.

_____, 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.

_____, 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta:Rajawali Pers.

_____, 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia)*. Yogyakarta: Genta Publishing.

....., 2004. *Setahun Mahkamah Konstitusi: Refleksi Gagasan dan Penyelenggaraan, Serta Setangkup Harapan.* Jakarta: Konstitusi Press.

Emeritus, Rasjidi, H.L., dan Putra, I.B.W., 2012. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Jakarta: PT Fikahati Aneska.

Fachruddin, Irfan, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Huda, Ni'Matul, 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Izlindawati, Asmaeny Azis, 2019. *Constitutional Complaint & Constitutional Question dalam Negara Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Lopa, Baharuddin, 1996. *Al-Qur'an dan Hak-Hak Asasi Manusia.* Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa.

MD, Moh Mahfud, 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi.* Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.

Palguna, I Dewa Gede, 2013. *Pengaduan Konstitusional* (*Constitutional Complaint)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Soemantri, Sri, 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: PT Alumni.

Thalib, Abdul Rasyid, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Tutik, Titik Triwulan, 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.

Jurnal:

Baramashvili Tamar, Lela Macharashvili, 2019, *The Institution Of Suspension Of The Disputed Act Within The Constitutional Review*, Journal of Constitutional Law - Vol.1 (2019), Issue date: September 2019.

Basniwati, AD. Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol II No 5 Agustus 2014.

Faiz Pan Mohamad, 2016, *Legal Problems Of Dualism Of Judicial Review System In Indonesia* , Jurnal Dinamika Hukum Vol. 16 No. 2, May 2016.

Fajarwati, Meirina, Upaya Hukum Untuk Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13 No 3 September 2016.

Guyanie, Gugun El, *Urgensi Pengujian Constitutional Complaint Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Volume 3, Nomor 1, 2013.

Hikmah, Mutiara, Mahkamah Konstitusi Dan Penegakan Hukum dan HAM di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 35 No 2 April-Juni 2005.

Johansyah, Kedudukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Vol 17 No, 2 Mei 2019.

Krisdanar, Vino Devanta Anjas Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama Di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol 7 No 3 Juni 2010.

Krisdanar, Vino Devanta, Menggagas Constitutional Complaint dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama di Indonesia, *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No.3, 2010.

Lumbuun, Topane Gayus Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 6 No, 3 September 2009.

Nugroho, Rahmat Muhajir,2016, *Urgensi Pengaturan Perkara Constitutional Complaint Dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Ilmu Hukum Novelty, Vol.7 No.1 Februari 2016.

Plaituka, Solidaman Bertho, 2016, Constitutional Complaint Dalam, Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia, di Republik Indonesia, Jurnal Media Hukum, VOL. 23 NO.1 JUNI 2016.

Putra, Ganda Surya Satya Johni Arifin *Membangun Politik Hukum Pemilu Yang Demokratis Dengan Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila,* MMH, Vol 43, No 2 April 2014.

Randang, Caca Ermiyani, Frankiano B., dan Marthin doodoh, Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pada Uu No.24 Pasal 24c Ayat (1) Dalam Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Constitutional Question Di Indonesia, *Jurnal Lex Administratum*, Vol VIII No 3 Luli-September 2020.

Risdiarto, Danang Kebijakan Dan Strategi Pembangunan Hukum Dalam Memperkuat Ketahanan Nasional, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol 17 No 2 Juni 2017.

Riwanto Agus,2016, *Engineering Culture Of Positivistic Law To Progressive Law For Establishing The Substantive Justice Of Law Enforcement*, Proceedings International Seminar Culture

Across Perspectives Iii (Cap-Iii) Cultural Engineering In Postmodern Era.

Sasmito Hery Abduh,2016, *Ultra Petita Decision of Constitutional Court on Judicial Review (The Perspective of Progressive Law)*, Journal of Indonesian Legal Studies,Volume 1 Issue01, November, 2016.

Setiawan Heru, *Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Lex Jurnalica, Vol. 14, No.1, April 2017.

TR, Cut Asmaul Husna Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Regulasi Production Sharing Contract, *Jurnal Konstitusi*, Vol 9 No 4 Desember 2012.

Wulansari, Catharina Dewi "Dimensi Baru Peran Pemerintah dalam Mengatasi Masalah Ketenagakerjaan Melalui Pembangunan Hukum di Indonesia", Jurnal Hukum Pro Justitia, Juli, 2006, Volume 24 No.3.

Yorisca, Yenny, Pembangunan Hukum Yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum Dalam Mencapai Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17 No 1 Maret 2020.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Putusan Mahkamah Konstitusi:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-XIV/2016.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VI/2008.

Internet:

Asdhiana, I.M. (2010, 22 Oktober). Mendesak, Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, Kompas.com [online], tersedia: https:// regional.kompas.com/read/ 2010/10/22/23034852/Mendesak..Kewenangan. Konstitusional.MK.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, https://mkri.id/ index.php? page=web.Berita&id=11642.

_____, https:// mkri.id/index.php?page=web. Berita&id=11779.

Ratnaningsih, Erna, Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Pengaduan Konstitusional di Mahkamah Konstitusi, https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Pemetaan%20dan%20Kajian/PP6_Pengaduan%20Konstitusional%20di%20MK%20.pdf.

Supreme Court of the United States, https://www. supremecourt.gov/about/courtatwork.aspx.

PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN LAIN YANG SEMU DI INDONESIA

Insan Tajali Nur, S.H., M.H.[1]
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
Insan.tn@gmail,com

Pendahuluan

Negara hukum pada masyarakat majemuk perlu kiranya dihadirkan suatu sistem penataan terkait pelaksanaan Hak Asasi dan kepatuhan masyarakat melalui aturan yang telah dilegitimasi oleh lembaga yang berfungsi sebagai legislasi, yang disebut dengan tatanan hukum.[2] Tatanan hukum yang dimaksud adalah regulasi yang dibentuk oleh otoritas yang berwenang melalui proses pembentukan regulasi dan politik. Proses pembentukan tatanan hukum dimaksud merupakan salah satu syarat dalam rangka menuju pembangunan hukum nasional yang tangguh dan berkelanjutan[3]. Hal tesebut dapat terwujud ketika adanya sejumlah aturan terkait yang khusus mengatur jenis pembentukan, pembentuk dan pengujian regulasi [4]. Adanya berbagai macam aturan regulasi seperti diatas, mengingat Negara Indonesia merupakan negara yang memiliki berbagai regulasi berdasarkan jenis dan sifat serta lingkupnya seperti a) *regeling* (peraturan), b) *beleidsregel* (Peraturan Kebijakan) dan *beschikking* (keputusan pejabat tata usaha negara) [5]

Sejalan dengan pernyataan diatas, terkait *regeling*, Otoritas telah membentuk Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan guna

---

[1] Tenaga Pengajar Fakultas Hukum Universitas Melawarman

[2]Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 102.

[3]Biezeveld, G.A, *Duurzame Milieuwetgeving*, Boom Juridische Iutgevers, 2002, hlm. 394.

[4]Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2017, hlm. 27.

[5]http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content &view=article& id=3081:obesitas-hukum-kemenkum-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia&catid=268& Itemid= 73 diakses pada 8 Maret 2021.

mengatur peraturan perundang- undangan dimaksud, termasuk jenis, pembentukkanya dan lembaga yang berwenang serta hierarkinya[6]. Tetapi ketentuan tersebut terbatas pada sifat Peraturan perundang- undangan , walaupun ada "peraturan perundang- undangan lain" yang dianggap sebagai peraturan perundang- undangan yang diluar hierarkisitas.[7]. Namun dalam praktiknya keberadaan regulasi di Indonesia perlu mendapatkan cukup perhatian[8]. Salah satunya adalah sejumlah Peraturan Perundang- Undangan lain di Indonesia memiliki perkembangan dan model, seperti pada Pasal 8 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU 12 Tahun 2011). Jenis "Peraturan Perundang- Undangan lainnya" meliputi (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (2) Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Dewan Perwakilan Daerah, (4) Mahkamah Agung, (5) Mahkamah Konstitusi, (6) Badan Pemeriksa Keuangan, (7) Komisi Yudisial, Bank Indonesia, (8) Menteri, (9) Badan, (10) Lembaga, (11) Komisi yang setingkat dan yang dibentuk melalui undang-undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-Undang, (12) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, (13) Gubernur, (14) Dewan Rakyat Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, (15) Walikota/Bupati, dan (16) Kepala Desa atau yang setingkat.[9]

Secara spesifikasi, yang dimaksud dengan perlu mendapatkan perhatian ini adalah terkait pembentukan, pembentuk , lingkup, daya ikat dan pengujiannya. Karena dalam praktiknya Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 memiliki perbedaan dengan *regeling*. Berikut penjelasannya: Pertama, dalam pembentukan dan pembentuknya, dimana produk hukum tersebut hanya berdasar pada instruksi peraturan perundang- undangan yang kedudukannya lebih tinggi dan kewenangan, terdapat sinyal berbeda dengan karakteristik sifat dari *regeling*. Kedua, lingkup

---

[6] Indonesia, Undang- Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LNNo 82,TLN No 5234, Pasal 7 ayat [1]

[7] Ibid, Pasal 8 ayat [1] dan [2].

[8]Bayu Dwi Anggono, "Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peratuan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusi, Tema II: Penataan dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4-Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, 2017, hlm. 900-901.

[9]Op.Cit, Pasal 8 ayat [1] dan [2].

dan daya ikatnya, sesuai dengan pasal 42 UU 12 Tahun 2011, penyusunan peraturan perundang- undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat [1] UU 12 Tahun 2011 merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing masing[10]. Hal ini menjadikan perbedaan mencolok antara Pasal 7 UU 12/2011 telah memiliki ketentuan baku terkait pembentuk, pembentukan, fungsi, sifat, lingkupnya. Ketiga, mengacu pada point pertama dan kedua, maka Pasal 8 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 daya ikat dan lingkupnya berlaku kedalam *(interne regeling)*[11] karena hanya diperuntukan pada lingkungan institusi saja, apalagi dibentuk berdasarkan kewenangan (diskresi)[12]. Dengan demikian batu uji "peraturan perundang- undangan lainnya" hanya mengacu pada Asas- Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Dengan demikian Lembaga yudikatif manapun tidak memiliki komptensi untuk menguji norma dimaksud. [13,14]

Pasal 8 UU 12 /2011 dikatakan sebagai "Peraturan Perundang- Undangan lain" yang semu. Dalam artian, regulasi ini memiliki jargon seperti penamaan layaknya *regeling*. Padahal ketentuan ini pembentukknya meyerupai sifat dari hukum represif atau Hukum Administrasi negara seperti ketetapan, keputusan dan Peraturan Kebijakan memiliki sifat individual, konkret, dan khusus.[15] Tetapi hal ini bukan merupakan permasalahan dalam penyelenggaraan negara, karena ada yang berpandangan bahwa sesungguhnya Peraturan Perundang-

---

[10] Indonesia, Undang- Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LNNo 82,TLN No 5234, Pasal 42 ayat [1]

[11] Paulus Effendi, dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melakukan Hak Uji Meteriil (Judicial Review*), Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 18.

[12] H.R. Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UI Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 192.

[13] Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 235

[14] H.A. Muin Fhamal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII-Press, Yoyakarta, 2006, hlm. 49.

[15]Bagir Manan, "Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan", dalam Febrian, "Hierarki Aturan Hukum di Indonesia", Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Univeristas Airlangga, 2004, hlm. 2-3.

Undangan yang lain memang merupakan peraturan perundang-undangan dan mempunyai tingkatan yang tinggi dibandingkan Peraturan Derah.[16,17]

Keempat, ketika otoritas memanfaatkan "peraturan perundang- undangan lain" dengan mudah [represif] maka, berpontensi peluang terjadinya disharmoninya antara regulasi satu dengan lainnya yang di sebabkan adanya tumpang tindih dan ego sektoral. [18,19]

Beberapa contoh praktik "peraturan perundang- undangan lainnya"yang semu antara lain :

Tabel 1. Pelaksanaan dan Imbas "Peraturan Perundang- Undangan" Pada Pasal 8 UU 12 /2011 di Indonesia

Produk Hukum	Pelaksanaan dan Imbas
Peraturan Mahkamah Agung	• Ketika ditetapkannya peraturan Mahkamah Agung, tentu tidak mungkin lembaga negara Mahkamah Agung akan mengadili permohonan uji materi pengujian Peraturan Mahkamah Agung yang disusunnya sendiri.[20] • Ketika Masyarakat mengajukan uji materi yang berhubungan dengan produk hukum tersebut maka, yang akan berwenang menguji yakni Mahkamah Agung sendiri, sebab pengujian suatu regulasi di bawah

[16] Tesano,Hierarkisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,Jurnal Nestor Magister Hukum,Vol 2, No 2,2015,hlm 18

[17] Ni Luh Gede Astariyani, "Delegasi Pengaturan Kepada Peraturan Gubernur Menjamin Kemanfataan dan Keadilan", Disertasi Program Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Udayana, Bali, 2017.

[18]**Error! Hyperlink reference not valid.** diakses pada tanggal 29 Oktober 2019.

[19]Febrian, "Hierarki Aturan Hukum di Indonesia", Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Univeristas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 368-369.

[20]Yahya Ahmad Zein, "Problematika Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan Indonesia (Studi Pasal 8 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-Undangan)", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4* - Penataan Regulasi di Indonesia Tema II: Penantaan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Jember, 10-13 November 2017, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2017, hlm. 891 dan 894.

Produk Hukum	Pelaksanaan dan Imbas
	undang-undang yakni wewenang Mahkamah Agung untuk mengadilinya sehingga nilai nilai demokrasi atau condong ke populistik lebih kecil.[21]
Peraturan Menteri	Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat bisa dilihat terjadi perselisihan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 23 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat. Peraturan Daerah berisi perintah Sultan Sumbawa, Pernyataan resmi Bupati Sumbawa, yang berimbas pada benturan Masyarakat Adat *Cek Bocek Selesek Reen Suri* dengan PT. NNT yang berpegang pada Peraturan Menteri Kehutanan P.62/Menhut-II/2013 ternyata kontradiktif terhadap Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, sehingga terjadi ambigu, dualisme hukum dalam persoalan ketentuan yang sama, imbasnya adalah asas *lex specialis derogat legi generali*, yakni Permendagri dinyatakan dapat berlaku sedangkan Permenhut dikesampingkan.[22]
Peraturan Menteri	Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 mengatur hal yang berbanding terbalik ketika proses Pengendalian Sosial Lingkup yang cukup Besar (PSBB). Alasannya yakni dalam Permenhub Nomor 18 Tahun 2020 tersebut memuat aturan yang kontrakdiktif dengan aturan dari Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020

[21]Yahya Ahmad Zein memaparkan disebutkan dalam Pasal 31 a angka (1) UU N0.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, bahwa Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

[22]Jasardi Gunawan, "Implementasi Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, artikel dalam *Jurnal IUS*: *Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. VI, Nomor 1, April 2018, hlm. 158-174. DOI: http://dx.doi.org/ 10.29303/ ius.v6i1.536

Produk Hukum	Pelaksanaan dan Imbas
	yang menjadi landasan implementasi PSBB.[23]
Peraturan Walikota	• Peraturan Walikota Samarinda Provinsi Kalimantan Timur Nomor 43 Tahun 2020 tentang Pemberian Sanksi Terhadap Pelanggaran Implementasi dan Penanggulangan Bencana dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dengan substansi wajib penggunaan masker, pelarangan kerumunan dan pembatasan kegiatan serta sanksi yang melanggar dari ketentuan tersebut.[24] • Pada masa Pandemi virus Corona, Pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya untuk mengatasi dampak penyebaran Covid-19 yang semakin masif.[25]
Surat Edaran	Surat Edaran Nomor 41 Tahun 2020 merevisi Surat Edaran 36/2020 berhubungan pengontrolan aktivitas bepergian keluar daerah atau aktivitas mudik dan atau cuti bagi Aparatur Negara terkait usaha preventif diseminasi Covid-19. Sekilas produk hukum ini hanyalah edaran yang tidak mempunyai daya ikat dan ketetapan bahkan sanksi, hal ini menyamakan daya kerjanya dengan produk hukum jenis undang-undang.[26]

Berdasarkan legal remenrendum tersebut maka, penulis menghasilkan permasalahan yakni " Mengapa Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 termasuk Peraturan Perudang- Undangan lain yang semu dan Bagaimana Konsep yang dibangun guna mensinergikan

[23]**Error! Hyperlink reference not valid.**, diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 10.10 WITA.

[24]**Error! Hyperlink reference not valid.**, diakses pada 15 Agustus 2020 pukul 15.20 WITA.

[25]Nelvitia Purba *et.al,* "The Death Sentence for Covid-19 Financial Fraud Prepetrators", *Sriwijaya Law Review Journal*, Palembang, 2020, hlm. 261-269 (2020). DOI: 10.28946/slrev. Vol4.Iss2. 628.pp261-269

[26]https://republika.co.id/berita/q9fe7k428/bkn-terbitkan-pedoman-penjatuhan-sanksi-bagi-asn-nekat-mudik, diakses pada 13 Agustus 2020 pukul 15.44 WITA.

regeling dan *Psuedowetgeving/ beleidsregel* sebagai regulasi berbasis kerakyatan dan berkelanjutan?

Pembahasan.

A. Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 Merupakan Pengembangan Model Produk Hukum Yang Semu dan Bersegi Satu.

Burkhardt Krems dalam Maria Farida Indrati S menyatakan suatu aturan bersifat umum dan mengikat karena menyangkut: a) Isi *(Inhalt der Regelung)*, b) Bentuk dan susunan peraturan *(form de regelung)*, c) Metode pembentukan peraturan (*Metode der Ausarbeitung der Regelung*); dan d) Prosedur dan Proses pembentukan Peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der regelung*).[27]

Pada Pasal 42 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mempunyai sifat perpaduan antara Peraturan Perundang-undangan dan Kebijakan yang pembentuknya oleh pejabat administrative seperti Menteri, Lembaga, Badan atau Komisi yang pembetukannya bersumber pada atribusi, delegasi, *mandate* atau dasar kebebasan bertindak *(freie ermessen, discretion, discretionary power)*[28], yang pada hakikatnya tindakan ini diambil pemerintah untuk mengatasi kekosongan hukum sebagai upaya mengatasi masalah penyelenggaraan pemerintah,[29] dengan lingkup kedalam *(interne regeling)*, asalkan kewenangan *regulative* itu diberikan oleh undang-undang. Jika lembaga-lembaga itu diberi kewenangan regulatif, nama produk tersebut tersebut disebut peraturan kebijakan[30] Dengan demikian telah jelas bahwa apa yang pernah dinyatakan Bagir Manan bahwa Peraturan Kebijakan *(beleidsregel, Pseudowetgeving /*Peraturan perundangan semu *atau policy rules)* merupakan produk hukum yang memiliki

---

[27]Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Jilid 1, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 307.

[28] Indonesia, Undang- Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LNNo 82,TLN No 5234, Pasal 42 ayat [1]

[29]Bagir Manan, "Tertib: Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR RI No III/MPR/2000", *Material Course Hukum Perundang-Undangan*, Jakarta, 2002, hlm. 12.

[30]Paulus Effendi, dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melakukan Hak Uji Meteriil (Judicial Review*), Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 18.

karekteristik "*regel*" dibuat berdasarkan delegasi, *mandate* dan atribusi dari instruksi regulasi di atasnya maupun berdasarkan kewenangan (diskresi).[31]

Peraturan Kebijakan merupakan regulasi yang memiliki sifat bersegi satu dan disreksi/*Freies ermessen*. Pengertian dari *Freies ermessen* pada Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan[32], yakni kebebasan bertindak yang memiliki limitasi pada keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan administrasi guna menuntaskan problematika konkret yang pada penyelenggaraan pemerintahan dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.[33] *Beleidsregel* merupakan pengembangan produk hukum yang dibuat sepihak oleh badan/pejabat administrasi guna menuntaskan urusan pemerintahan yang belum dapat dipecahkan dari aturan *regeling* dan *beschikking* itu sendiri, dengan perpaduan dua sifat ini, maka permasalahan kenegaraan yang merupakan sisa dari urusan kengaraan mampu diselesaikan oleh pejabat berdasar kebebasan dan perwujudan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Peraturan Kebijakan dapat berbentuk: a. Surat edaran;Surat perintah atau instruksi; b.Pedoman kerja atau manual;c. Petunjuk pelaksanaan (juklak); d. Petunjuk operasional/petunjuk teknis (juknis);e. Instruksi;f. Pengumuman; g. Buku panduan atau "*guide*" *(guidance)*;h. Kerangka acuan atau *Term of Reference* (TOR), dan i. Desain kerja atau desain *proyek (project design*) yang materinya bersifat mengatur dan mengikat secara umum. [34, 35, 36:]

Maria Farida telah menuturkan bahwa sesungguhnya Pasal 8 Ayat (1) pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 "dianggap" termasuk jenis Peraturan Perundang-undangan

---

[31]Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. hlm. 278-279.

[32] Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan., LN 2014 No 292,TLN No 5601, Pasal 1 [9], Pasal 22 dan Pasal 32

[33]Sadhu Bagas Suratno, *e-jurnal Lentera hukum*, Volume 4, Issu 3, Universitas Jember, Jember, 2017, hlm. 164-174.

[34]Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm. 393.

[35]Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Op.Cit.*

[36]Sirajuddin, dkk, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 25.

lainnya, yang ditetapkan oleh berbagai lembaga negara dan pejabat yang berwenang, namun demikian apabila peraturan ditinjau dari sifat norma hukumnya berdasarkan fungsi dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara atau pejabat yang dirumuskan didalamnya, maka tidak semua lembaga negara dan pejabat tersebut mempunyai kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan ataupun peraturan dalam bidang pemerintahan yang bersifat umum, abstrak, dan berlaku keluar sebagai Peraturan Perundang-undangan. Pernyataan Maria Farida tersebut merupakan keraguan terhadap penyandangan istilah Peraturan Perundang-undangan dimaksud dengan alasan tidak semua lembaga mampu untuk memiliki status seperti layaknya definisi sifat norma *regeling*.[37]

Hal diatas memperkuat kedudukan peraturan yang ada dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bukanlah Peraturan Perundang-undangan .[38]

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga merupakan aturan yang tidak mengikat umum (*soft law*)[39]. tidak konsisten dengan pasal lainnya atau ketentuan lainnya yang masih dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain:

Tabel 4.5. Komparasi dan Korelasi Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 dengan Pasal Lainnya pada UU No. 12 Tahun 2011[40]

No	Pasal Lainnya	Pasal 8 UU No 12 Tahun 2011
1	Pasal 1 ayat (1) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Perancanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan	Belum tentu memiliki tahapan perencanaan, karena dibentuk selain delegasi, juga berdasarkan kewenangan (diskresi), tidak ada pembahasan yang melibatkan pihak sebelumnya pada penyusunan, pengesahan/penetapan dan pegundangan dilakukan lembaga atau badan itu sendiri[41], karena lahirnya aturan pada pasal ini memiliki dua kaki

[37]Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* Edisi Revisi, Cetakan 1, PT Kanisius, Yogyakarta, 2020, hlm. 122.

[38]Victor Imanuel W. Nalle, "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Refleksi Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2016, hlm. 2

[39]Victor Imanuel W. Nalle, *Op.Cit.*

[40] Loc.Cit, Pasal 8 ayat [1]

[41]Ibid, Pasal 42[1]

No	Pasal Lainnya	Pasal 8 UU No 12 Tahun 2011
		(peraturan ini terbentuk karena perintah atau kewenangan)
2	Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Perundang-Undangan yakni yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan	Sebagian peraturan tidak dapat mengikat untuk kepentingan umum (*interne regeling)*, karena memiliki lingkup, *adressat* dan sifat serta pejabat yang memang berbeda dalam pembentukan *regeling*. Pada Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan BAB IV mengatur bentuk Rancangan Peraturan Menteri Pasal ini memuat bukan hanya tentang Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga dan Badan, komisi dan Peraturan Kepala Daerah sepatunya secara konsisten juga diatur pula bentuknya pada Pada Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan BAB IV. Hal menggambarkan ketidakpastian status dan kedudukan peraturan yang ada dalam Pasal 8.

Sumber: Data diolah

Pasal 8 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011 merupakan Kategori produk dari *Delegated Legislation,, statutory Instruments (Sls), Secondary Legislation,,* atau *Subordinate Legislation* dibuat berdasarkan delegasi dari undang-undang dengan tidak melibatkan badan legislatif/parlemen.[42,43,44]

B. Membangun Konsep Regulasi Berbasis Kerakyatan dan Berkelanjutan Dalam Mensinergikan Regulasi *Regeling* dan Peraturan Perundang- Undang Lainnya Yang Semu

[42]A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48-50. hlm. 223.

[43] Alex Carrol, *Contitutional and Admninistrativ Law,* Fourth Edition, Pearson Education, Edinburg Gate, 2007, p. 5-6.

[44] A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia yang Menjelasakan dan Menjernihkan Pemahaman", Pidato yang diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hlm. 25.

Regulasi yang baik memang memiliki konten hukum yang diterima sebagai instrumen resmi dan umum serta memang benar benar hasil kesepakatan yang memecahkan persoalan di tengah masyarakat, bukan suatu produk hukum yang dibuat secara sepihak/ortodoks[45] oleh otoritas yang tidak ada satupun itikad untuk dibuka dan dibentangkan menjadi aturan yang baik, yang diarahkan bersifat praktis untuk hak ihwal masalah sosial di waktu ini. Hal seperti itu lebih dikenal dengan ide yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound.[46]

Dengan demikian ada beberapa konsep/ gagasan untuk mewujudkan Regulasi Berbasis Kerakyatan[47] dan Berkelanjutan guna tetap mensinergikan Regulasi Regeling dan Peraturan Perundang- Undang Lainnya Yang Semu tetap berjala. Pertama, meminimalisir dan mempersempit ruang untuk membentuk Peraturan Kebijakan yang memungkinkan masih dalam koridor regulasi berbasis kerakyatan dan berkelanjutan. *Kedua*, dengan menghilangkan frasa "dibentuk berdasarkan kewenangan" bagi Peraturan Kebijakan atau Peraturan kebijakan diletakan pada Undang- Undang Tentang Administrasi Pemerintahan. Dan sepatutnya Regulasi Kebijakan dapat disusun sesuai dengan perintah atau delegasi secara langsung dari regulasi yang lebih tinggi derajatnya. *Ketiga*, Peraturan Kebijakan dapat disusun ketika ada perintah langsung dari peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Kemudian otoritas harus memiliki pemahaman maksud dan tujuan urusan Negara baik untuk menghindari regulasi kebijakan dapat menciptakan hukum ortodok atau otonom yang berimbas pada tumpang tindih ataupun ego sektoral. Artinya, kemungkinan untuk membentuk Peraturan

---

[45] Syahmarda, "Partisipasi Masyarakat Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Demokratis", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No. 1, April 2012, hlm. 137.

[46]Amrah Muslimin, "Sistem, Isi dan Beberapa Persoalan Mengenai Hukum Administrasi/ Tata Usaha Negara", Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Mata Pelajatran Hukum Administrasi/Tata Usaha Negara pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Sriwidjaya di Palembang Diucapkan pada Hari Wisuda Tanggal 10 Februari 1970, Beberapa Guru Besar berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum; Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan, Penerbit, Alumni,1981,Bandung, 1970, hlm. 22.

[47] Muhammad Hatta, *Indonesia Merdeka*, Cetakan Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm. 104.

Kebijakan hanya bisa dilakukan jikalau mendapat perintah langsung dari Undang-Undang, PP, dan Perpres. Dalam hal ketika Peraturan Kebijakan memang penting dibuat dalam keadaan darurat atau diskresi maka hal ini merupakan bagian dari berdasarkan kewenangan/delegasi maka, tentu dibuat aturan tersendiri terkait regulasi tentang pembentukan regulasi kebijakan yang lazim masuk dalam materi muatan Regulasi Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian, Regulasi Perundang-undangan dan regulasi administrasi pemerintahan tersebut menjadi cara kerja pengendalian dan pembatas untuk membentuk regulasi kebijakan.[48]. Dengan adanya sesuatu yang harus dilaksanakan dengan konsep seperti itu, maka dapat meminimalisir penempatan dan penggunaan Peraturan Kebijakan yang tidak harmonis dan bertentangan dengan regulasi perundang-undangan.[49]

Indonesia seharusnya segera memiliki undang-undang yang mengatur hukum administrasi secara umum seperti halnya *Algemen Wet Bestuurrecht* (AWB)[50] yang dimiliki oleh Belanda dan *Admnistrative Prosedure Act* (APA) di Amerika Serikat. Dalam undang-undang itulah dapat diatur kedudukan Peraturan Kebijakan ataupun bentuk-bentuknya, dan tindakan faktual serta, perlindungan hukum terhadap pelaksanaannya dan bukan hanya mengatur pada Keputusan Tata Usaha Negara saja.[51] Begitu pula hukum formalnya yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara pada Pasal 1 Ayat 3 dan Ayat 4 yang masih limitatif, dimana obyek sengketanya hanya ada pada Keputusan Tata Usaha Negara *(Besshikking)*. Padahal sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun

---

[48]Ibnu Sina Candranegara, "Penataan Regulasi di Indonesia", *Prosiding,Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke–4.* Tema 1: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jember, 10-13 November 2017 Fakultas Hukum Universitas Jember, hlm. 221-222.

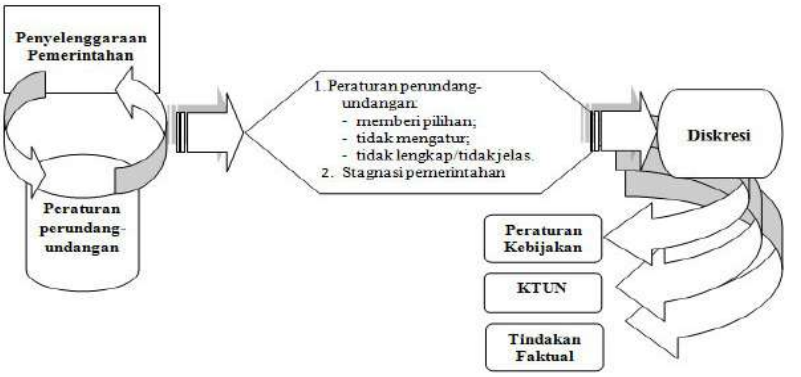
[49]*Ibid.*

[50] Marieke van Hooijdonk dan Peter Eijsvoogel, *Litigation in the Netehrlands: Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, Kluwer Law International, The Haque, 2009, page 128.

[51]Victor Imanuel W. Nalle, "Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan: Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009.", *Jurnal Yudisial*, Vol. 6, No. 1, April 2013, hlm. 45-46.

1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat. Dengan demikian Peraturan Kebijakan keberadaannya mampu diakomodir oleh hukum materiil dan formil pada hukum positif Indonesia.

Oleh karena itu Viktor merekomendasikan bahwa kedepannya Peraturan Kebijakan di Indonesia memiliki maksud untuk mengisi kekosongan hukum, norma yang kabur dan menghindari terjadinya stagnasi pemerintahan dan merupakan pillihan. Peraturan Kebijakan lahir hasil dari interpretasi dan keratifitas pejabat yang bersifat sementara dalam bentuk petunjuk pelaksana dan petunujk teknis. Namun Viktor berpendapat bahwa sesungguhnya Peraturan Kebijakan hadir dalam hukum Tata Usaha Negara beserta diatur dalam ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan bukan satu satunya tindakan pemerintahan, terapi kehadiran Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang yang dimaksud bersama-sama dengan Keputusan Tata Usaha Negara dan tindakan faktual.



Gambar 5.4. Alur Tindakan Pemerintah berupa *Beleidsregel*, KTUN dan Tindakan Faktual[52]

Penutup

[52]*Ibid*., hlm. 14.

1. Peraturan perundang-undangan dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya/ Peraturan Kebijakan/ *Psuedowetgeving* memiliki perbedaan, baik dari sisi pembentuk, pembentukan, lingkup/ sifat dan pengujiannya. Pada praktiknya Otoritas seringkali menggunakan diskresi melalui bentuk- bentuk Peraturan Perundang-undangan lainnya guna memudahkan penyelenggaraan negara yang belum tentu merupakan instruksi dari peraturan diatasnya. Oleh karena itu, Pasal 8 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 diperlukan pengembangan model *Beleidsregel* guna menghindari ambiguitas penggunakan jenis produk hukum yang tidak bisa disamakan kedudukan dengan Pasal 7 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan dikaitkan dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan berbasis kerakyatan yang berkelanjutan melalui Undang-Undang Administrasi pemerintahan dan diperlukan ketentuan yang mengatur bentuk-bentuk tersebut secara enumerasi. Konsep regulasi berbasis kerakyatan.
2. Konsep regulasi berbasis kerakyatan yang berkelanjutan ini berlandaskan dari bentuk ekspresi dari kedaulatan rakyat untuk mengatur dirinya sendiri Tidak boleh ada orang lain atau lembaga lain atau rakyat dan negara lain yang dapat mendiktekan norma aturan yang bermaksud membebani rakyat yang telah berdaulat dengan kewajiban-kewajiban yang rakyat sendiri tidak menyepakatinya.

   Oleh karena itu model yang harus dibangun oleh Pemerintahan Indonesia adalah melakukan revisi undang-undang yang *an sich* mengatur Administrasi Pemerintahan dan Peradilan Administrasi dengan batu ujinya adalah Peraturan Perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik guna optimalisasinya perlindungan hukum serta regulasi berbasis kerakyatan yang berkelanjutan yang merupakan tiket menuju ke cita hukum dapat berjalan dengan baik.

Daftar Pustaka

A. BUKU

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

- Astariyani, Ni Luh Gede "Delegasi Pengaturan Kepada Peraturan Gubernur Menjamin Kemanfataan dan Keadilan", Disertasi Program Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Udayana, Bali, 2017.
- Carrol,Alex, *Contitutional and Admninistrativ Law,* Fourth Edition, Pearson Education, Edinburg Gate, 2007.
- Effendi, Paulus dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melakukan Hak Uji Meteriil (Judicial Review*), Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Jakarta, 2000,
- Efendi, A'an dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48-50.
- Fhamal, H.A. Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII-Press, Yoyakarta, 2006, hlm. 49.
- G.A, Biezeveld, *Duurzame Milieuwetgeving*, Boom Juridische Iutgevers, 2002, Kelsen, Hans *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, 1961, Latief, Abdul *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005,
- Hatta, ,Muhammad, *Indonesia Merdeka*, Cetakan Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Hooijdonk, Marieke van dan Peter Eijsvoogel, *Litigation in the Netehrlands: Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, Kluwer Law International, The Haque, 2009.
- Manan, Bagir "Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan", dalam Febrian, "Hierarki Aturan Hukum di Indonesia", Disertasi
- Manan,Bagir "Tertib: Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR RI No III/MPR/2000", *Material Course Hukum Perundang-Undangan*, Jakarta, 2002, Muslimin,Amrah "Sistem, Isi dan Beberapa Persoalan Mengenai Hukum Administrasi/ Tata Usaha Negara", Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Mata Pelajatran Hukum Administrasi/Tata Usaha Negara pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Sriwidjaya di Palembang Diucapkan pada Hari Wisuda Tanggal 10 Februari 1970, Beberapa Guru Besar berbicara tentang

Hukum dan Pendidikan Hukum; Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan, Penerbit, Alumni,1981,Bandung, 1970, Parpworth, Neil *Constitutional and Administrative Law*, 9th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2014, .
- Ridwan, H.R., *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UI Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 192.
- Sidharta, Bernard Arief *Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013,
- Sirajuddin, dkk, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2015, .
- Soeprapto, Maria Farida Indrati., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Jilid 1, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* Edisi Revisi, Cetakan 1, PT Kanisius, Yogyakarta, 2020, Taib, Mukhlis *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2017,
- Syahmarda, "Partisipasi Masyarakat Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Demokratis", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No. 1, April 2012, hlm. 137.

B. PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN
- Indonesia, Undang- Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LNNo 82,TLN No 5234.
- Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan., LN 2014 No 292,TLN No 5601.

C. LAINNYA

JURNAL
- Anggono,Bayu Dwi "Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peratuan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusi, Tema II: Penataan dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4-Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, 2017.
- Attamimi, A. Hamid S. "Teori Perundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-

Undangan Indonesia yang Menjelasakan dan Menjernihkan Pemahaman", Pidato yang diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992.
- Candranegara, Ibnu Sina "Penataan Regulasi di Indonesia", *Prosiding,Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke–4.* Tema 1: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jember, 10-13 November 2017 Fakultas Hukum Universitas Jember,2017.
- Febrian, "Hierarki Aturan Hukum di Indonesia", Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Univeristas Airlangga, Surabaya, 2004.
- Gunawan,Jasardi "Implementasi Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, artikel dalam *Jurnal IUS*: *Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. VI, Nomor 1, April 2018, hlm. 158-174. DOI: http://dx.doi.org/ 10.29303/ ius.v6i1.536
- Nalle, Victor Imanuel W. "Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan: Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009.", *Jurnal Yudisial*, Vol. 6, No. 1, April 2013.
- Nalle,Victor Imanuel W. "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Refleksi Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2016.
- Purba, Nelvitia *et.al,* "The Death Sentence for Covid-19 Financial Fraud Prepetrators", *Sriwijaya Law Review Journal*, Palembang, 2020, hlm. 261-269 (2020). DOI: 10.28946/slrev. Vol4.Iss2.
- Suratno, Sadhu Bagas *e-jurnal Lentera hukum*, Volume 4, Issu 3, Universitas Jember, Jember, 2017.
- Tesano, Hierarkisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011,Jurnal Nestor Magister Hukum,Vol 2, No 2,2015.
- Zein,Yahya Ahmad "Problematika Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan Indonesia (Studi Pasal 8 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-Undangan)", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4* - Penataan Regulasi di Indonesia

Tema II: Penantaan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Jember, 10-13 November 2017, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2017.

MEDIA ELEKTRONIK DAN LAINNYA

- http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3081:obesitas-hukum-kemenkum-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia&catid=268& Itemid= 73 diakses pada 8 Maret 2021.
- **Error! Hyperlink reference not valid.** diakses pada tanggal 29 Oktober 2019.
- **Error! Hyperlink reference not valid.**, diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 10.10 WITA.
- **Error! Hyperlink reference not valid.**, diakses pada 15 Agustus 2020 pukul 15.20 WITA.
- https://republika.co.id/berita/q9fe7k428/bkn-terbitkan-pedoman-penjatuhan-sanksi-bagi-asn-nekat-mudik, diakses pada 13 Agustus 2020 pukul 15.44 WITA.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

REFORMULASI BATASAN IDEAL ANTARA PERATURAN KEBIJAKAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DEWASA INI

Syaugi Pratama, S.H., M.H.
pratamasyaugi@gmail.com

Pendahuluan

Perkembangan konfigurasi produk hukum dapat dilihat dengan dua kualifiakasi yakni produk hukum responsif dan produk hukum *ortodoks/konservatif/elitis*.[1] Menelusuri produk hukum yang berkarakter *responsif/populistik* memiliki ciri membuka sedikit celah untuk melakukan penafsiran dengan menggunakan produk peraturan pelaksana dan kalaupun celah tersebut digunakan hanya terkait hal yang sungguh-sungguh teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter *ortodoks/konservatif/elitis* memiliki ciri membuka kesempatan luas kepada pemerintahan untuk membentuk berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan berdasarkan pandangan sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar persoalan teknis. Pertanyaannya dimana posisi perkembangan produk hukum dewasa ini di Indonesia?, jawaban pertanyaan ini sangat berhubungan logis dengan semakin pudarnya batasan antara Peraturan Kebijakan dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Jika ditarik lebih luas terkait dengan wewengan pembentukan peraturan tersebut dengan sistem pemerintahan, dimana sistem pemerintahan menggambarkan relasi antara pemegang *legislative power* dan pemegang *executive power*.[2] Dalam teori *dichotomy* dijelaskan dimana posisi *legislative power* sebagai *policy making* (*taak stelling*) dan *executive power* sebagai *policy executing* (*taak verwe-zenlijking*).[3] Adanya limitasi tersebut erat

[1] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 32.

[2] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2019), hlm. 3.

[3] I Made Pasek Diantha, *Tipe Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern* (Bandung: Abardin, 1990), hlm. 20.

kaitanya dengan konsep *separation of powers* dan konsep *division of powers*.[4] Fungsi tersebut secara umum memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bentuk *rule making function, rule application function* dan *rule adjudication function*.[5] Hans Kalsen menafsirkan pengertian organ negara (*state organ*) dalam arti sempit atau organ dalam arti materill. Meskipun tetep mengakui individu dapat disebut atau dianggap sebagai organ negara, dalam pengertian yang sempit ini, Kalsen mengaitkannya dengan jabatan dan pejabat.[6] Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam membentuk garis pemisahan dibutuhkan batasan-batasan.

Saat ini seakan tidak ada garis pemisahan yang tegas dan jelas terhadap fungsi eksekutif sebagai *rule making function* atau *rule application function*. Pundarnya garis batas pemisah antara fungsi tersebut menimbulkan kekhawatiran lahir tirani eksekutif, Mirko Pecaric menjelaskan "*should we be concerned about the apparent tyranny of the executive branch, or it is all about the nomotechnics of changing laws in the pursuit of greater efficiency?*[7], Ia memperjelas dengan pernyaatan bahwa banyak ahli hukum yang bersumber pada doktrin pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) menempatkan kekuasaan legislatif berada di tangan Parlemen untuk mencegah kesewenang-wenangan, namun banyak sosiolog hukum menjawab bahwa ada kemungkinan sebagian besar koalisi di Pemerintahan (eksekutif) dapat mengarahkan Parlemen.

Menggarisbawahi relasi antara hukum dan politik menjadi penting, hubungan kedua saling timbal balik tatkala poltik tidak dapat eksis tanpa hukum karena hukum dapat menjaga batasan-batasan oprasional (*that politics cannot exist without law, since the latter develops and maintains it within the operational limitations).* Sama seperti hukum yang tidak dapat eksis tanpa politik, karena politik memberikan subtansi hukum (*law can't exist without politics,*

---

[4] Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Jakarta: RajaGrafindo, 2016), hlm. 18.

[5] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik: Ed Revisi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 281.

[6] I. D. G Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran Kewenangan dan Perbandingan dengan Negara Lain* (Jakarta: Konpress, 2018), hlm. 175.

[7] Mirko Pecaric, "*Delegeted Legislation – a Mixture of General Principles of Law and a Individual Mind*", ICL Jurnal (September 2011), hlm. 2.

since politics gives to law substance)."[8] Namun tidak dapat dihindari dalam politik hukum atau politik perundang-undangan memiliki prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undang merupakan hasil rancangan atau desain lembaga politik (*politic body*).[9] Berkaitan dengan lahir produk hukum, hukum ada karena mekanisme pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*).[10]

Dalam konteks bentuk dan jenis pengaturan tertulis yang dikenal dengan peraturan atau "*regels, regulations dan legislatin*" dan bentuk-bentuk *statutory instruments* lainnya sangat beranekaragam. Bahkan ada pula dalam bentuk tertentu sebagai *policy rules* atau *beleidregels* dalam bentuk peraturan kebijakan dan bukan peraturan perundang-undangan.[11] Bayu Dwi Anggono menegaskan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*beslutein*) dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok yaitu *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), *beleidsregels* (peraturan kebijaksaan), dan *beschikking* (penetapan). Termasuk dalam *wettelijk regeling* (peraturan perundan-undangan), seperti UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Desa dan lain-lain. Termasuk *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Sementara termasuk *beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.[12] Kesemua bentuk dan jenis pengaturan tertulis tersebut seharusnya memiliki limitasi jangkauan ruang masing-masing.

---

[8]Vytautas Slapkaukas, *et al*, "*Jurisprudential Approach to the Relationship between Law and Politics in Lithuania*", Jurnal Folia Iuridicia Universitatis Wratislaviensis Vol. 4 (1) (2015), hlm. 156.

[9] HM. Laica Marzuki, "*Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang*", Jurnal Legislasi Vol. 3 No. 1 (Maret 2006), hlm. 2.

[10] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 9.

[11] Nih Luh Gede Astariyana, "*Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan*", Jurnal Magister Hukum Udaya Vol. 4. No. 4 (Desember 2015), hlm. 692.

[12] Bayu Dwi Anggono, "*Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundangan-Undangan: Permasalahan dan Solusinya*", Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid 47 No.1 (Januari 2018), hlm. 2.

Jangkauan ruang dalam dinamika hubungan antara ketentuan hukum tertulis yang satu dan yang lainnya banyak menimbulkan pertanyaan hukum, suatu hal yang penting adalah kekuataan mengikat hukum tertulis sebagai suatu ketentuan hukum yang valid.[13] Namun pada prakteknya masih banyak terjadi kekacauan terutama dalam hal isi dari materi muatan misalnya, banyak materi muatan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang isi materi muatan dapat dikatakan setara dengan peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*). Kekacauan ini pastinya sedikit banyak akan mengaburkan sifat mengikat hukum tertulis karena terkait dengan keabsahan jangkauan dari pembentukannya.

Persoalan ini semakin sulit untuk dibendung, salah satu contoh yakni peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang isi materi muatan dapat dikatakan setara dengan peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) adalah terkait tindakan Mahkamah Agung yang menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No.7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana.[14] Persoalan paling aktual dalam hal penanganan *corona virus disease* (*covid-19*), saat ini pemerintah melalui Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri (Imendagri) Nomor 66 Tahun 2021 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan *Corona Virus Disease* 2019 Pada Saat Natal Tahun 2021 dan Tahun Baru Tahun 2022, menariknya dalam Imendagri tersebut isi materi muatannya sampai dengan menyangkut pembatasan hak konstitusional dengan larangan-larangan. Lebih mengacaukan tertib hukum dan tanpa alasan rasionalitas yang jelas pemerintah membuat norma dengan istilah Pemberlakukan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang tidak dikenal bahkan jika ditelusuri dalam Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, dimana hal tersebut seharusnya diatur setingkat peraturan perundang-undangan.

---

[13] Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1* (Bandung: Alumni, 2009), hlm. 61-62.

[14] M. Lutfi Chakim, "*Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*", Jurnal Konstitusi Vol. 12 No. 2 (Juni 2015), hlm. 346.

Konsekuensi jika hal ini terus dibiarkan bukan tidak mungkin eksekutif dalam menjalankan pemerintahan lebih memilih membuat peraturan kebijakan (*beleidsregels*) daripada menggunakan atau menaati peraturan setingkat peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) guna melancarkan kepentingan-kepentingan kekuasaan. Bahkan paradoksnya, kedepan bukan lagi terjadi obesitas regulasi namun juga obesitas peraturan kebijakan (*beleidsregels*) jika hal ini tidak diantisipasi dengan limitasi yang tegas dan jelas. Berdasarkan latarbelakang diatas adapun yang menjadi pokok pembahasan adalah bagaimana reformulasi batasan ideal antara Peraturan Kebijakan dengan Peraturan Perundang-Undangan?. Guna meletakan dasar dekontruksi perundang-undangan Indonesia agar menggapai cita-cita ideal pembentuk peraturan perundang-undangan.

Pembahasan

Batasan Ideal dalam Peraturan Perundang-Undangan

A. Hamid S. Attamimi memaknai kata "*wetgeving*", "*Gesetzgebung*", "l*egislation*" merupakan terjemahan dari perundang-undangan yang memiliki dua definisi. Pertama, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang (*wet, Gesetz, statute*) sampai terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevende macht, gezetzgebende Gewalt, legislative power*). Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.[15] Menurut Bagir Manan, apabila dikaitkan dengan isinya maka peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan kaidah hukum tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum.[16]

Peraturan-peraturan bersifat umum-abstrak menurut Maria Farida disebut dengan algemeen verbindende voorschrift yang mencakup de Supranationale algemeen verbindende voorschrift, Wet, AmvB, de ministeriale verordening, de gemeentelijke

[15] A. Hamid S. Attamimi, *Gesetzgebungwissenschoft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), hlm. 52.

[16] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Jakarta: Dirjen Dikti, 2000), hlm. 136.

raadverordeningen, de provinciale staten verordeningen.[17] Algemeen bindende voorschriften atau peraturan perundang-undangan merupakan peraturan-peraturan yang mengikat secara umum sebagaimana penjelasan dari T.J Buys. Sedangkan J.H.A. Logemann menyambungkan penjelasan tersebut dengan naar buiten werkende voorschriften atau peraturan- peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar.[18] Sifat tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah memuat asas yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Pengertian peraturan perundang-undangan ada dalam Pasal 1 Angka (2) UU No. 12 Tahun 2011 yaitu "peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan".

Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum negara merupakan proses yang berkelanjutan pertama dari yang bersifat abstrak, kemudian hukum yang positif, dan seterusnya sampai menjadi hukum yang berlaku (nyata). Semua norma tersebut merupakan satu kesatuan dengan struktur piramida.[19] Kerangka tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara bukan merupakan sistem norma yang dikoordinasikan satu dengan yang lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda. Kesatuan norma disusun berdasarkan fakta bahwa dalam setiap pembentukan norma yang lebih rendah diderivasikan oleh norma yang lebih tinggi. Alasan utama validitas keselurahan tata hukum yang membentuk kesatuan ditentukan oleh norma yang lebih tinggi.[20]

Dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan, menarik untuk mencari jawaban pertanyaan Dahl's yakni "*what*

---

[17] Maria Farida Indrati, *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia* (Jakarta: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 146.

[18] Amiroedin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknis Membuatnya* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 32-33.

[19] Ni'matul Huda, "*Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*", Jurnal Hukum No. 1 Vol. 13 (Januari 2006), hlm. 30.

[20] Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kalsen Tentang Hukum* (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

does it mean to say that A has power over B?". [21] Bahwa jika coba bayangkan A merupakan Konstitusi yang dipandang sebagai hukum tertinggi dan merupakan sumber hukum tertinggi dan merupakan sumber utama kekuasaan, maka A mengharuskan B sebagai produk dibawah A untuk tidak bertentangan dengannya. Suatu norma hukum yang lebih rendah harus berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi. Hans Nawiasky menegaskan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni: *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara), *Formell Gezetz* (undang-undang formal), *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).[22] Yang kemudian dalam perkembangan hierarki peraturan tersebut diakomodir pada regulasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pengakomodiran tersebut terlihat pada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia Pasal 7 Ayat (1) UU 12 Tahun 11 sebagai berikut: *a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti, d. Undang-Undang, e. Peraturan Pemerintah, f. Peraturan Presiden, g. Peraturan Daerah Provinsi; dan h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*. Kemudian Pasal 8 Ayat (1) *Jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat*. Pada Ayat (2) *Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan*

[21] Clarissa Rile Hayward, "*De-Facing Power*", Jurnal Polity Vol. 31 No. 1 (1998), hlm. 1.

[22] Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, L*aporan Kompedium Bidang Hukum Perundang-Undangan* (Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008), hlm. 26.

oleh Peraturan Perundang-undanganyang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Seharusnya dapat dengan mudah ditarik gradasi batasan dalam peraturan perundang-undangan berdasarkan sifat atau ciri. Namun untuk mempertebal batasan tersebut, Bayu Dwi Anggono menjelasakan terdapat batasan 4 (empat) batasan sifat atau ciri dari suatu peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) yaitu, pertama, berupa keputusan tertulis yang mempunyai bentuk atau format tertentu. Kedua, dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah berdasarkan atribusi maupun delegasi. Ketiga, berisi aturan pola tingkah laku, dengan demikian peraturan perundangundangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*). Keempat, mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu/tidak bersifat individual.[23]

Sedangkan batasan materil dalam peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin* ditegaskan D.W. Ruiter dalam buku Maria Farida mengandung 3 (tiga) unsur, yaitu:

a) norma hukum (*rechtsnorm*);
b) berlaku keluar (*naar buiten werken*);
c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). [24]

Adapun dari 3 (tiga) unsur tersebut ditarik benang merah bahwa norma hukum perundang-undangan memiliki sifat perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*teostemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*). Keberlakuan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan mengikat kepada warga negara baik itu hubungan antar warga negara dan warga negara dengan pemerintah. Sedangkan bersifat umum dapat dilihat dari *adressat* yang akan dituju baik itu setiap orang atau orang tertentu serta norma tersebut bersifat abstrak (*abstract*) atau konkrit (*concreet*). Untuk itu, sesungguhnya dapat ditemukan dengan jelas dan tegas batasan ideal penggunaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

[23] Bayu Dwi Anggono, "*Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan,*" hlm. 3.

[24] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 35-36.

Batasan Ideal dalam Peraturan Kebijakan

D.A Sumantri memberikan gambaran kebijaksanaan sebagai pedoman, pegangan atau petunjuk bagi kegiatan-kegiatan aparatur pemerintahan sebagai landasan agar tercapai kelancaran dan keterpaduan guna mencapai tujuan yang diharapkan.[25] Pemaknaan kebijaksaan tersebut pada tataran hukum positif kemudian diformalkan kedalam bentuk peraturan. Produk peraturan kebijakan menurut A. Hamid S. Attamimi dalam bahasa Belanda disebut *beleidsregels*.[26] *Beleidsregel* menurut Philipus M. Hadjon, merupakan wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak atau tiba-tiba tetapi belum ada peraturannya yang dibentuk berdasarkan *freise ermesen*. Lebih rigid aturan kebijakan dikatakan sebagai *algemene bekendmaking van het beleid* dirumuskan oleh *Afdeling Rechtspraak Raad van State* (ARRS).[27] Terdapat pandangan berbeda namun saling menguatkan, dimana menurut Bagir Manan peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudo-wetgeving, policy rules*) merupakan peraturan yang dibuat baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* (diskresi).[28]

Tafsir spesifik terkait diskresi, menurut Tri Hayati dalam kerangka asas hukum yang digambarkan bahwa setiap dari tindakan atau perbuatan dalam administrasi negara harus berdasarkan kepada ketentuan undang-undang, yang dalam hal ini diskresi dapat dikatakan sebagai bagian komplemen dari asas legalitas. Namun permasalahannya tidak mungkin bagi undang-undang menjangkau segala bentuk kasus positie pada tataran kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu diperlukan "kebebasan" dan "diskresi terikat". Undang-undang hanya menetapkan limitasi pada "diskresi bebas" dan administrasi negara bebas mengambil keputusan dengan catatan tidak melampau/

---

[25] D.A Sumantri, "*Tentang Kebijaksanaan Pemerintah*", Jurnal Hukum dan Pembagunan No. 1 Tahun XXXII (Januari – Maret 2002), hlm. 40.

[26] A. Hamid S, Attamimi, *Gesetzgebungwissenschoft sebagai*, hlm. 56.

[27] Phillipus M. Hadjon, *et al*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogjakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 169.

[28] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik* (Yogyakarta: FH UII Press 2004), hlm. 15.

melanggar limitasi tersebut.[29] Kemudian menggali secara sistematis dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memang tidak disebutkan secara eksplisit mengenai peraturan kebijakan, namun pengertian diskresi dapat ditemukan dalam ketentuan umum dan memiliki bab tersendiri terkait dengan penggunaan diskresi. Ditemukan rangkaian hubungan untuk mengaitkan dengan UU No. 30 Tahun 2014, dikarenakan aturan kebijakan (*beleidsregel*) merupakan ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara.[30]

Logis kiranya untuk melacak lebih lanjut dalam UU No. 30 Tahun 2014 dimana hanya muncul satu kalimat kebijakan yang sama sekali tidak terkait dengan pembentukan atau penggunaan peraturan kebijakan. Lingkup UU tersebut mengatur terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang, dengan memberikan batasan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Batasan tersebut dapat digunakan sebagai batu uji untuk melakukan pengujian keabsahan suatu Keputusan dan/atau Tindakan melalui upaya administratif dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahkan jika ada penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dapat menjadi objek pengadilan. Sayangnya, pembahasan terkait pembentukan peraturan kebijakan di Indonesia belum ada rujukan regulasi yang jelas dalam hukum positif. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan.[31]

Bersandarkan pada penalaran hukum, rasional untuk memasukan norma batasan ideal pembentukan dan penggunaan peraturan kebijakan dalam UU No. 30 tahun 2014 sebagai

---

[29] Maria Farida Indarti, *Aradhana Sang Guru Perundang-undangan: Kumpulan Tulisan Memperingati Ulang Tahun Ke-70* (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2019), hlm. 315-316.

[30] Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "*Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*", Jurnal Negara Hukum Vol. 9. No. 1 (Juni 2018), hlm. 93.

[31] Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019* (Jakarta: YSHK, 2019), hlm. 5.

connecting door perbaikan subtansi dan kelembagaan penganturnya dengan kerangka *checks and balances*. Lebih luas terkait *sparation of power* dan *checks and balances*, kewenangan membentuk peraturan bersifat turunan dari kewenangan legislatif sebagai pembentuk undang-undang. Pemerintah (eksekutif) tidak sepenuhnya memiliki kewenangan pembentukan peraturan karena pemerintah (eksekutif) baru dibuka peluang untuk menetapkan peraturan dengan batasan kepentingan umum, hal tersebut juga dikunci dalam hal peraturan diatasnya (undang-undang) memerintahkan. Peluang yang mungkin menjadi alasan pembenaran kepada pemerintah (eksekutif) hanyalah jika peraturan tersebut dibutuhkan untuk mengatur internal organisasi pemerintah terkait. Maka atas dasar prinsip *freis ermessen,* pemerintah dapat menetapkan peraturan yang bersifat mengikat (*regels*). Diluar dari limitasi tersebut, pemerintah termasuk aparat pemerintah tidak boleh mengatur berkaitan dengan kepentingan umum, kecuali jika hal tersebut diperintahkan oleh undang-undang.[32]

Proporsional untuk membatasi keleluasan pemerintah dalam menentukan kebijakan. Sjachran Basah memberikan dua batas yaitu batasan atas dan batasan bawah. [33] Dalam uraiannya batasan atas memiliki wujud ketaatasasan pada ketentuan perundang-undangan, konsekuensinya bentuk pengaturan derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batasan bawah diberikan penekanan segala peraturan yang dibuat tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi manusia. Limitasi atas dan bawah menuntun menemukan bentuk ideal reformulasi antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Tatkala batasan peraturan kebijakan belum sepenuhnya sama dimaknai oleh pemerintah, ketiadaan limitasi seakan menjadi celah yang dibiarkan terbuka oleh pemerintah dalam menggunakan kebebasan kekuasaanya.

Ketiadaan limitasi juga dimanfaatkan oleh pemerintah dalam upaya untuk mengaburkan struktur, misal dalam pembukaan berupa konsiderans "menimbang" dan dasar hukum

---

[32] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), hlm. 177.

[33] Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 3-5.

"mengingat", batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian, bab-bab, serta penutup sepenuhnya bentuk dan formatnya peraturan kebijakan sering kali ditemukan memiliki kemiripan dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi selain itu, kerapkali juga peraturan kebijakan tampil dalam bentuk format lain, seperti nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya. Bahkan juga tampil dalam bentuk lisan (kepada bawahan), yang memang tidak mempunyai bentuk dan format.[34] Perkembangan praktik di Indonesia dapat ditemukan beberapa bentuk dan format peraturan kebijakan seperti: a. Surat edaran, b. Surat perintah atau instruksi, c. Pedoman Kerja atau Manual, d. Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), e. Petunjuk Teknis (Juknis), f. Buku Panduan atau "*guide*" (*guidance*), g. Kerangka Acuan atau *Term of Reference* (TOR), dan h. Desain Kerja atau Desain Proyek (*Project Design*).[35]

Padahal jika dilacak melalui *original intent* sebenarnya permasalahan ini sudah dibaca dengan baik dalam naskah komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku II Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2), Hobbes Sinaga dari F-PDIP mengatakan:

> "…persoalannya, yang kita lihat ini adalah bahwa DPR ini hanya mengawasai Presiden dalam menjalankan undang-undang saja. Padahal sebenarnya, karena kebetulan Presiden dengan DPR itu bersama DPR membuat undang-undang. Jadi kita hanya melihat selama ini batas DPR itu mengawasi Presiden hanya di dalam hal pelaksanaan undang-undang. Kita lupa bahwa produk paling banyak di negara kita ini adalah peraturan kebijakan…".[36]

---

[34]A. Hamid S, Attamimi, *Gesetzgebungwissenschoft sebagai*, hlm. 58.

[35] Victor Imanuel W. Nalle, "*Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*", Jurnal Refleksi Hukum Vol. 10. No. 1 (2016), hlm. 7.

[36] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku II Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 284-285.

Kemudian ditemukan dalam Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Hobbes Sinaga menegaskan:

> "…reformasi hukum yang paling tepat adalah meninjau kembali semua produk-produk peraturan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah secara bebas tanpa pengawasan dari badan lain…".[37]

A. Hamid. S. Attamimi mengingatkan kemungkinan terjadinya "banjir" peraturan kebijakan yang dibentuk berkenaan dengan penyelenggaran kewenangan pemerintahan yang bebas, yang ditunjukan kepada warga masyarakat. Hampir semua Lembaga atau pejabat pemerintahan dari atas sampai kebawah, baik itu besar maupun kecil, "merasa" memiliki kewenangan membentuk peraturan kebijakan, sehingga karenanya hampir semua Lembaga dan pejabat berpeluang membentuk peraturan tersebut untuk bidangnya masing-masing.[38] Pembacaan futuristik tersebut ternyata *linier* dengan keadaan dewasa ini di Indonesia, dalam Pemerintahan banyak Lembaga atau pejabat yang mengeluarkan peraturan kebijakan tanpa mempertimbangkan batasan-batasannya dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penalaran logis, urgen memberikan garis batasan ideal antara peraturan perundangan-undangan dan peraturan kebijakan. Dalam catatan A. Hamid S. Attamimi, batasan persamaan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

a) Aturan yang berlaku umum;
b) Peraturan yang berlaku keluar;
c) Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik. [39]

Berdasarkan unsur tersebut dapat dideskripsikan ruang limitasi persamaan, Pertama bahwa setiap peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan pasti memiliki *adresat* atau subjek norma. Kedua, titik tekan peraturan perundang-undangan

---

[37] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku VI Kekuasaan Kehakiman*) (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 98.

[38] A. Hamid S, Attamimi, *Gesetzgebungwissenschoft sebagai*, hlm. 42.

[39] *Ibid*., hlm. 39.

dan peraturan kebijakan sama-sama berlaku keluar namun keduanya memiliki jangkauan yang berbeda. Untuk peraturan perundang-undangan menekankan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een ieder gericht*), sedangkan dalam peraturan kebijakan ditujukan kepada masyarakat umum terkait (*jegens de burger*). Ketiga, dapat ditarik garis peraturan perundangan-undangan dan peraturan kebijakan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik.

Adapun garis perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan perturan kebijakan adalah sebagai berikut:

a) Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara;
b) Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintahan dalam arti sempti (eksekutif);
c) Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan;
d) Sanksi pada peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan.[40]

Sedangkan deskripsi ruang limitasi perbedaan, Pertama terkait dengan fungsi negara, legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang namun apabila hal tersebut harus derivasikan lebih lanjut kedalam peraturan dibawahnya harus tertulis tegas dan jelas melalui atribusi maupun delegasi. Kedua, pembentukan peraturan kebijakan merupakan fungsi dari pemerintahan dalam arti sempit dimana pembentukan bertujuan untuk mengatur lebih lanjut dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, materi muatan peraturan kebijakan mencakup keputusan (*beschikkingen*), bidang privat dan perancanaan (*plannen*). Materi muatan dalam peraturan perundang-undangan menjangkau lebih luas karena dapat menjangkau tata kehidupan masyarakat yang lebih mendasar, dapat memuat perintah dan larangan, dibuka kemungkinan diberikan sanksi pidana dan sanksi pemaksaan. Keempat, sanksi dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa sanksi pidana dan sanksi pemaksaan sehingga pembentukannya harus mendapat persetujuan rakyat melalui pembentuk undang-undang.

[40] *Ibid*., hlm. 40-41.

Konklusi menuntun sampai pada satu titik limitasi persamaan dan perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan dengan garis gradasi tegas dan jelas dengan batasan ideal keduanya. Permasalahan obesitas peraturan kebijakan dapat diantisipasi, karena celah yang sengaja digunakan oleh Pemerintah dapat ditutup dengan menyempitkan ruang gerak Pemerintah untuk menciptakan dan menggunakan peraturan kebijakan yang materi muatannya setara dengan peraturan perundangan-undangan. Kedepan pembentuk undang-undang segera memasukan norma limitasi tersebut dalam reformulasi perubahan regulasi terkait pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan.

Simpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 sedangkan pembentukan peraturan kebijakan bersentuhan dengan UU No. 30 Tahun 2014 namun tidak mengatur limitasi pembentukannya sehingga penggunaan kewenangan oleh pemerintahan yang bebas terkadang sampai melawati batas. Untuk itu diperlukan limitasi persamaan dan perbedaan dalam menentukan batasan ideal peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Adapun persamaan yakni aturan yang berlaku umum, peraturan yang berlaku keluar, dan kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik. Garis gradasi tegas dan jelas perbedaan keduanya yakni pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara, fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintahan dalam arti sempit (eksekutif), materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan dan perbedaan sanksi pada peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Dengan adanya limitasi persamaan dan perbedaan tersebut, akibat logisnya dapat ditentukan kontruksi reformulasi batasan ideal antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan sebagai upaya mendekontruksi perundang-undangan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika, 2010.

_____, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____, Jimly. *Teori Hans Kalsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Attamimi, A. Hamid S. *Gesetzgebungwissenschoft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

Basah, Sjahran. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1992.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik: Ed Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Diantha, I Made Pasek. *Tipe Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*. Bandung: Abardin, 1990.

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. L*aporan Kompedium Bidang Hukum Perundang-Undangan*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008.

Hadjon, Phillipus M. *et al*. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogjakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.

Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2019.

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

_____, Maria Farida. *Aradhana Sang Guru Perundang-undangan: Kumpulan Tulisan Memperingati Ulang Tahun Ke-70*. Depok: Badan Penerbit FH UI, 2019.

_____, Maria Farida. *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia*. Jakarta: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.

Kusumaatmadja, Mochtar dan Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1*. Bandung: Alumni, 2009.

Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*. Yogyakarta: FH UII Press 2004.

_____, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Dirjen Dikti, 2000.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.

Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo, 2016.

Palguna, I. D. G. *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran Kewenangan dan Perbandingan dengan Negara Lain*. Jakarta: Konpress, 2018.

Syarief, Amiroedin. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknis Membuatnya*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku II Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku VI Kekuasaan Kehakiman*). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*. Jakarta: YSHK, 2019.

Jurnal

Aditya, Zaka Firma dan M. Reza winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Negara Hukum* Vol. 9. No. 1 (Juni 2018): 93.

Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundangan-Undangan: Permasalahan dan Solusinya", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Jilid 47 No.1 (Januari 2018): 2.

Astariyana, Nih Luh Gede. "Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan", *Jurnal Magister Hukum Udaya* Vol. 4. No. 4 (Desember 2015): 692.

Chakim, M. Lutfi. "Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* Vol. 12 No. 2 (Juni 2015): 346.

Hayward, Clarissa Rile. "De-Facing Power", *Jurnal Polity* Vol. 31, No. 1 (1998): 1.

Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum* No. 1 Vol. 13 (Januari 2006): 30.

Marzuki, HM. Laica. "Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang", *Jurnal Legislasi* Vol. 3 Nomor 1 (Maret 2006): 2

Nalle, Victor Imanuel W, "Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Refleksi Hukum* Vol. 10. No. 1 (2016): 7.

Pecaric, Mirko. "Delegeted Legislation – a Mixture of General Principles of Law and a Individual Mind", *ICL Jurnal* (September 2011): 2.

Slapkaukas, Vytautas *et al*. "Jurisprudential Approach to the Relationship between Law and Politics in Lithuania", *Jurnal Folia Iuridicia Universitatis Wratislaviensis* Vol. 4 (1), (2015): 156.

Sumantri, D.A. "Tentang Kebijaksanaan Pemerintah", *Jurnal Hukum dan Pembagunan* No. 1 Tahun XXXII (Januari – Maret 20020): 39.

Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 15 Tahun 2019. LN No.183 Tahun 2019. TLN No. 6398.

Indonesia, Mahkamah Agung. Surat Edaran Mahkamah Agung. *SEMA No.7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana*.

Indonesia. Kementrian Dalam Negeri. Instruksi Menteri Dalam Negeri. *Imendagri No. 66 Tahun 2021 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 Pada Saat Natal Tahun 2021 dan Tahun Baru Tahun 2022*.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi. Putusan No. 34/PUU-XI/2013.

MENDESAIN KARAKTERISTIK PEMBENTUKAN PERATURAN MENTERI DALAM MELAKSANAKAN URUSAN PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Dr. Ardilafiza, S.H., M.Hum
Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H
Annisa Salsabila
Alamat Korespondensi: benikurnia@unib.ac.id

I. PENDAHULUAN

> *"…Dalam negara yang berdasar atas hukum modern (verzorgingsstaat) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat…."*[1]
> **[Tjalling Charles Koopmans].**

Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai belahan negara. Albert Venay Dicey, mengidentifikasi 3 unsur *rule of law*, diantaranya : (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, (3) *the constitution based on individual rights*.[2] Disisi lain, Julius Friedrich Stahl yang menyempurnakan gagasan Imanuel Kant, mengemukakan 4 unsur dari negara hukum "*rechstaat*", yaitu: 1) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia; 2) Adanya pemisahan dalam kekuasaan negara; 3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang

[1] Koopmans C. 1978. *Legislature and Judiciary: Present Trends, New perspectives for a common law of Europe/Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'europe,* Leiden: Florence, hlm. 309-337.

[2] Dicey A. 1987. *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., New York: Limited The Macmillan Company, hlm. 179-187.

yang telah ditetapkan terlebih dahulu; 4) Adanya peradilan administrasi negara.[3]

Guna memastikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka diperlukan tertib peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan.[4] Tertib pembentukan Peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sampai dengan era Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terlihat jelas sekali bahwa Indonesia membangun sistem norma hukumnya sesuai dengan yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan sejurus yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Pasal 7 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak hanya sampai pada norma Pasal 7, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan mengatur bahwa "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

[3] Budiardjo M. 1998. *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 57.

[4] Imanuel V., 2017. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Suluh Media, hlm.137.

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.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meneruskan pengaturan dalam ayat (1) Pasal 8, bahwa "peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan." Artinya, ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan diakui keberadannya di dalam sistem norma peraturan perundang-undangan di Indonesia, apabila itu dibentuk berdasarkan kewenangan.[5]

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu atribusi dan delegasi. Dengan demikian, apabila peraturan di Indonesia dibentuk berdasarkan salah satu dari dua kewenangan itu oleh lembaga atau pejabat negara, itu dianggap sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia dan memiliki kekuatan hukum mengikat.[6] Masalahnya di Indonesia, kelembagaan negara berkembang sedemikian rupa seiring dengan kebutuhan dan perkembangan situasional. Thatcher dalam studinya mendeskripsikan permasalahan yang timbul ketika lembaga negara berkembang sedemikian rupa, yaitu lembaga-lembaga itu akan melakukan regulasi yang terbagi dalam dua arus besar yaitu

---

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

[6] Triningsih A., 2017. *Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi,* Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, MK Press, Jakarta, hlm 336-337

regulasi yang berdasarkan prinsip dan teori pasar, serta regulasi untuk melindungi kepentingan publik.[7]

Dari berbagai lembaga negara dan pejabat negara yang muncul selalu ditempelkan kewenangan untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan sebagai bentuk pelaksanaan fungsi. Ini menyebabkan jumlah peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh kelembagaan begitu membengkak, di kementerian sendiri berdasarkan web Peraturan.go.id yang dimiliki oleh Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, terpapar bahwa jumlah dari Peraturan Menteri sebanyak 11985. Dengan demikian, jumlah peraturan menteri di Indonesia sedemikian banyak untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan undang-undang dan untuk melaksanakan urusan di bidang masing-masing kementerian tersebut. Belum lagi untuk Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan berjumlah 22 (dua puluh dua), Peraturan Bank Indonesia berjumlah 54 (lima puluh empat), Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian berjumlah 3200.[8]

Realitas empiris lain yang tidak boleh dinegasikan sama sekali ialah bahwa dalam pembentukan peraturan-peraturan itu terlihat sekali tarik-menarik kepentingan ego sektoral antar lembaga, dikarenakan memang setiap lembaga memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan menetapkannya. Belum lagi, peraturan yang dikeluarkan lembaga itu bukanlah peraturan akhir untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan undang-undang, karena akan ditemukan kembali delegasi kewenangan dari peraturan-peraturan itu ke pejabat di dalamnya. Dari realitas ini, dapat ditemukan betapa karut-marutnya sistem norma hukum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pada setingkat peraturan menteri.

---

[7] Thatcher M., 2017. "*Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediations,*" dalam Mochtar Z., 2017. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok, hlm. 39.

[8] PSHK, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor- 12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk- peraturan-perundang-undangan/, diakses 4 April 2021

Berdasarkan hal itu, perlu diketahui secara lebih mendalam soal kedudukan peraturan menteri tersebut dalam konsepsi peraturan perundang-undangan sehingga peneliti dapat menentukan karakter dari masing-masing peraturan baik yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan titah kewenangan. Itu sebabnya, mempertimbangkan pentingnya gagasan penataan kebijakan tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, **"Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945".**

II. PEMBAHASAN

A. Pengantar dan Ihwal Penataaan Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri di Indonesia

> *"…Pentingnya memberikan perhatian pada pembentukan peraturan perundang-undangan disebabkan karena suatu kondisi di mana isi dari peraturan perundang-undangan memiliki dampak tidak hanya kepada pembentuk, melainkan semua fungsi masyarakat yang amat penting"*[9] **[Matti Niemivuo, *Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples*, 2010].**

Sebagai instrumen hukum yang melaksanakan khittah dan norma konstitusi, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah keniscayaan dalam sebuah negara hukum. Tentu, sebagai negara yang baru menjalankan konsepsi negara hukum selama lebih kurang 76 tahun, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik secara formil maupun materiil masih menyisakan persoalan. Itu sebabnya, dalam batas penalaran yang wajar perkembangan hukum beberapa tahun terakhir selalu diselimuti dengan pelbagai persoalan kebijakan penataan peraturan perundang-undangan.[10]

Berbicara mengenai peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

[9] Niemivuo M. 2010. *Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples,* Unidem Campus Trieste Seminar, Venice Commision, hlm. 309-337

[10] Isra S. "75 Tahun Negara Hukum Indonesia", Opini Kompas, 21 Agustus 2020.

Peraturan Perundang-undangan (UU P3) mengatur segala sesuatu mengenai tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk didalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.[11] Namun, hierarki dimaksud ternyata tidak mengakomodasi semua jenis peraturan perundang-undangan yang ada, meskipun UU P3 tetap mengakui dan menyatakan keberlakuan atau kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan selain yang dengan tegas tercantum dalam hierarki.[12]

Salah satu peraturan perundang undangan-undangan yang tidak masuk dalam hierarki adalah Peraturan Menteri. Hanya saja, rumusan Pasal 8 ayat (1) UU P3 dengan tegas memberi celah bagi eksistensi Peraturan Menteri. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU P3 tetap diakui keberadaannya. Selanjutnya, selain kedudukan yang dirumuskan dalam UU P3, kekuatan mengikat Peraturan Menteri juga di atur melalui Pasal 8 ayat (2) UU P3 yang menuliskan dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 termasuk Peraturan Menteri memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:[13]

1. atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. delegasi pembentukan peraturan perundan-undangan

Senada dengan hal itu, A. Hamid S. Attamimmi, menegaskan Atribusi kewenangan perundang-undangan

---

[11] Attamimi H. 2021. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenchaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan"*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 21.

[12] *Ibid.*

[13] Maria Farida Soeprapto. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, hlm. 44.

diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi atau *grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.[14] Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan atribusian dalam UUD NRI 1945 berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Dalam UU P3 juga dikenal satu jenis peraturan perundang-undangan atribusian di luar UUD 1945, yaitu Peraturan Presiden (Perpres), yang pada masa lalu dikenal sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggungjawab *delegans* terbatas sekali.[15] Contohnya dari peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan **Peraturan Menteri**." Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*).[16] Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[17]

---

[14] Attamimmi H. 1990. *Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: Sinar Grafika, hlm. 352.

[15] *Ibid.*

[16] Ahmad Redi., 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 200.

[17] Soehino. 2006. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta, hlm. 21., dalam Manan B. 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm. 36.

Di samping itu, dalam kerangka konstitusional dan penyelenggaraan pemerintahan Pasal 4 UUD NRI 1945 telah memberikan demarkasi tegas bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri negara tersebut merupakan pembantu presiden dan membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Ketentuan mengenai kementerian negara tersebut ditempatkan tersendiri dalam Bab V UUD 1945 perubahan.

Sehelaan dengan itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa alasan mengenai disusunnya ketentuan tentang Kementerian Negara dalam Bab V yang terpisah dari Bab II tentang kekuasaan pemerintahan negara, pada pokoknya disebabkan oleh karena kedudukan menteri-menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 perubahan. Pentingnya mengenai kedudukan menteri dalam kekuasaan pemerintahan dapat merujuk pada pendapat Maria Farida Indrati mengenai kedudukan menteri berdasarkan rumusan dalam Pasal 17 UUD 1945 perubahan yang dapat disimpulkan sebagai berikut, "….bahwa menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung pada Presiden…". Selain itu, berdasarkan pasal 17 ayat (3) UUD 1945 perubahan, sebenarnya menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouveir executive*) di bidangnya.[18] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[19] Urusan tertentu yang dimaksud terdiri atas:[20]

a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

[18] Maria Farida I. *Ilmu Perundang-Undangan… Op.cit*., Hlm. 155.

[19] Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.

[20] Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.

b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Mengingat pentingnya kedudukan menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai upaya melaksanakan urusan pemerintahan yang dibidanginya maka menteri diberikan kewenangan untuk membentuk perundang-undangan. Seperti pendapat Rosjidi Ranggawidjaja yang menyatakan :[21]

"Mengenai kewenangan menteri dalam pembentukan peraturan perUndang-Undangan pada dasarnya ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh menteri, yaitu peraturan menteri dan keputusan menteri. Oleh karena menteri adalah pembantu presiden. Maka para menteri menjalankan kewenangan pemerintahan di bidangnya masing-masing berdasarkan delegasian wewenang (derivatif) dari Presiden. Keputusan presiden tentang pokok-pokok organisasi departemen, misalnya merupakan turunan kewenangan dari Presiden. Keputusan presiden tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen, misalnya merupakan turunan Presiden kepada Menteri-menteri. Untuk materi tertentu, kewenangan tersebut dapat juga diberikan melalui atribusi atau delegasi dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Walaupun dibedakan antara Peraturan Menteri dengan Keputusan menteri (yang berisi pengaturan). Pada kenyataannya tidak jelas materi apa yang harus diatur dengan Peraturan Menteri. Yang pasti bahwa keduanya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."[22]

Bila di lacak rumusan yang termaktub baik UUD NRI 1945 Perubahan maupun dalam Undang-Undang Kementerian Negara tidak disebutkan secara jelas mengenai kewenangan menteri dalam membentuk perundang-undangan. Perundang-undangan

[21] Ranggawidjaja R. 1996. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Cita Bhakti Akademika, hlm. 19.

[22] Ranggawidjaja R. 1987. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan; Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya,* Jakarta: Bina Aksara, hlm. 134.

yang menyebut mengenai jenis perundang-undangan yang dapat dibentuk oleh menteri adalah penjelasan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 yang menyatakan Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan dan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dari ketentuan tersebut dapat dijelaskan bahwa peraturan menteri lahir karena urusan tertentu dalam pemerintahan yakni urusan-urusan yang telah menjadi urusan kementerian itu sendiri dan urusan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan baik undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan presiden.[23] Meskipun demikian tidak semua kementerian mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan menteri, hanya menteri- menteri yang memimpin suatu lembaga saja yang berhak untuk mengeluarkan peraturan menteri, tidak seperti halnya menteri koordinator karena sifatnya hanya kordinasi saja antar kementerian.[24]

O. Hood Philips menyatakan baik menteri, pemerintah daerah dan badan-badan publik lainnya, hanya sah melaksanakan wewenangnya dalam batas-batas yang diberikan undang-undang kepada mereka.[25] Keputusan yang dibuat mungkin melebihi wewenang dan menjadi *ultra vires* karena badan administrasi melakukan transaksi dengan persoalan diluar wewenangnya ini disebut substantif *ultra vires*, atau karena gagal mengikuti prosedur yang ditentukan maka tindakannya disebut prosedural *ultra vires*.[26]

Selanjutnya di dalam UU P3 secara jelas terlihat posisi atau kedudukan Peraturan Menteri tidak dicantumkan dalam Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak dapat dipastikan secara normatif posisi peraturan menteri lebih tinggi atau lebih rendah dari peraturan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, sedangkan penjenjangan antara peraturan

---

[23] Fadli M. 2011, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Malang: Universitas Brawijaya Press, hlm. 27..

[24] Butt S. and Lindsey T. 2012, *The Constitution Of Indonesia: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, hlm. 26-50.

[25] Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik,* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, hlm. 115.

[26] *Ibid.*

daerah provinsi dengan kabupaten/kota hirarkhinya cukup jelas. Makna hirarkhi itu sendiri tidak lain adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Bagir Manan, terdapat beberapa prinsip yang harus dipahami secara tegas sebagai berikut:[27]

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi landasan untuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber kepada peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Sebuah peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut/diganti/diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau minimal sederajat/sama tingkatannya.
5. Jika ada peraturan perundang-undangan sejenis yang mengatur materi yang sama, maka yang berlaku adalah peraturan terbaru, walaupun peraturan yang lama tidak secara tegas dinyatakan tidak berlaku lagi. Kemudian, peraturan yang yang lebih khusus harus didahulukan dari peraturan yang mengatur materi yang lebih umum.

Di samping itu, dalam kaitannya dengan obesitas regulasi yang terjadi saat ini, maka salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi jumlah regulasi yang beredar harus dimulai dari hulu.[28] Di sisi hulu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional mendorong adanya sinergi kebijakan dan regulasi dengan mengarahkan proses perencanaan pembentukan regulasi

---

[27] Manan B. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 133. Lihat juga dalam Ranggawidjaja R. 1996. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Cita Bhakti Akademika, hlm. 19.

[28] Mamiko Yokoi-Arai, "*The Regulatory Efficiency of a Single Regulator in Financial services: Analysis of the UK and Japan*", Banking and Finance Law Review, Number 1, October, 2006, hlm 1.

sesuai kebutuhan pembangunan. Penataan regulasi diantaranya bisa dimulai dengan mempersempit ruang pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah berkontribusi banyak dalam timbulnya over regulasi Indonesia yang mayoritasnya itu adalah berasal dari Peraturan Menteri sebagaimana atribusi dari Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU P3.

B. Identifikasi dan Telaah Normatif terhadap Kedudukan Peraturan-peraturan Menteri yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi dan Berdasarkan Kewenangan

Pembentukan Peraturan Menteri pada dasarnya dilatarbelakangi oleh adanya kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat menteri diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan diatasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, berdasarkan prinsip kewenangan atributif, tidak menutup kemungkinan bahwa menteri dapat membuat peraturan walaupun pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal yang perlu ditekankan disini, Peraturan Menteri adalah peraturan tingkat pusat yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang isinya bersifat pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memiliki kewenangan dan keberlakuan yang sifatnya nasional. Oleh karena itu, Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang levelnya paling rendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku saat ini. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka karakteristik Peraturan Menteri pada dasarnya hampir sama dengan Peraturan Presiden, hanya saja posisi Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Presiden.

Namun di balik itu semua yang tak kalah pentingnya mesti dipertimbangkan adalah dengan semakin meningkatnya kuantitas dari peraturan-peraturan menteri di 34 lingkungan

kementerian negara, bagaimana dampak yang ditimbulkan dari banyaknya aturan tersebut baik secara yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun secara implementatif dalam kondisi sosial masyarakat. Sebab, Pemerintah sebagai penyelenggara negara telah banyak menerbitkan regulasi, baik dari tingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Menteri.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) melalui kajiannya telah memaparkan bahwa terdapat beberapa hal situasi sulit regulasi Indonesia pada era reformasi ini. Hal tersebut diantaranya tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Selain itu, ada kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "*hypper regulation*".[29]

Di mana, jumlah regulasi saat ini saja mencapai 42.996 dengan perincian, peraturan pusat sebanyak 8.414, peraturan Menteri 14.164, peraturan lembaga pemerintah non-kementerian 4.164 dan peraturan daerah sebanyak 15.965.[30] Obesitas regulasi terjadi mengingat banyak kementerian/lembaga mengedepankan pendekatan kepentingan sectoral dibandingkan pendekatan kebutuhan objektif. Obesitas regulasi ini menjadi masalah besar ketika satu peraturan dengan peraturan lainnya yang terkait saling tumpang tindih dan bertolak belakang. Dari total jumlah tersebut, regulasi nomor dua terbanyak diterbitkan setelah peraturan daerah adalah berupa peraturan setingkat menteri, yakni 14.164 regulasi.

Sebagai komponen utama di dalam kegiatan penyelenggaraan negara, kualitas dan kuantitas regulasi seharusnya dapat dikelola dengan baik supaya mampu menghasilkan regulasi yang sederhana dan tertib. Sederhana bermakna jumlahnya proporsional, mudah dipahami, dan dipatuhi. Sementara itu, tertib dapat diartikan bahwa suatu regulasi harus dibentuk dengan memperhatikan kaidah-kaidah

---

[29] Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). 2019. *Kajian Reformulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya,* Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, hlm. 2.

[30] *Ibid*, hlm. 17.

yang berlaku dalam sistem regulasi. Dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku dalam pembentukan regulasi, diharapkan terwujud Sistem Regulasi Nasional yang sederhana dan tertib sehingga lebih mampu mendukung berfungsinya regulasi secara efektif dan efisien.

Permasalahan lain yang muncul adalah gejala pendelegasian pembuatan peraturan perundang-undangan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang kemudian oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut didelegasikan kembali kepada peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah lagi. Seringnya muncul prasa *"ketentuan lebih lanjut mengenai...diatur dengan..."* dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang menyebabkan banyaknya aturan yang harus dibuat oleh Pemerintah. Padahal dalam kenyataannya, aturan yang lebih rendah yang dibuat biasanya mengatur hal yang sama dan seharusnya bisa selesai diatur dalam peraturan perundang-undangan diatasnya.

Kondisi ini yang pada akhirnya mengakibatkan postur regulasi Indonesia menggemuk di tingkat peraturan pelaksana, dan berdasarkan data di atas, penggemukan paling besar berada pada level Peraturan Menteri. Jika dirata-ratakan secara sederhana, setiap Undang-Undang melahirkan 2-3 Peraturan Pemerintah dan 2-3 Peraturan Presiden, serta sekitar 16-17 Peraturan Menteri. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi jumlah regulasi yang beredar saat ini harus dimulai dari hulu.

Penataan regulasi bisa dimulai dengan mempersempit ruang pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak terkendali seperti Peraturan Menteri dengan cara membatasi sumber delegasi peraturan Menteri itu dibentuk. Misalnya Peraturan Menteri hanya dapat dibentuk bila terdapat perintah dari Peraturan Presiden. Sebab, dengan adanya pembatasan seperti itu, Menteri akan lebih tertib membentuk peraturannya dan lebih fokus mengatur urusan pemerintahannya yang didelegasikan oleh Peraturan Presiden. Dengan begitu, secara otomatis obesitas regulasi setidaknya akan dapat diminimalis dan arah pemerintahan pun akan lebih cepat bergerak.

Kedua, dalam kerangka peraturan perundang-undangan juga perlu diatur soal materi muatan apa saja yang dapat di

delegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan menteri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dengan begitu, terdapat kejelasan yang terukur bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebelum mengatur lebih lanjut ke peraturan Menteri. Tentu untuk menentukan parameter itu, para pembentuk hukum mesti mengetahui kewenangan-kewenangan Menteri dalam menjalankan urusan pemerintahan, sehingga menjadi keharusan untuk dinormakan dalam peraturan Menteri.

Sebagaimana telah disinggung di atas, sesuai dengan apa yang disampaikan oleh A. Hamid S. Attamimi, kewenangan menteri dalam membuat Peraturan Menteri bersumber dari kewenangan delegasi dan kewenangan atribusi. Kewenangan delegasi sendiri merupakan kewenangan yang sifatnya tidak diberikan, melainkan "diwakilkan" dan bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat dilaksanakan sepanjang ada klausul pelimpahan atau pendelegasiannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[31]

Dalam hal ini, Maria Farida Indrati juga menyampaikan hal yang sama bahwa delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun dengan tindakan. Berbeda dengan kewenangan delegasi, kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Kewenangan delegasi untuk membuat Peraturan Menteri pada dasarnya dapat ditiadakan dengan mudah dengan cara tidak mendelegasikan pembuatan ketentuan lebih lanjut dalam melaksanakan suatu pasal atau ayat ke dalam sebuah Peraturan Menteri. Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksana tingkat

---

[31] Attamimi H. 2021. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenchaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan", Op.cit.,* Hlm. 124.

pusat cukup diberikan kepada Peraturan Presiden yang justru tingkatannya lebih tinggi dari pada Peraturan Menteri dan lebih kuat tanpa bisa dibantah karena memang menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangkan.

Bila ditinjau dari pilihan hukum yang digunakan sebagai penentu karakteristik, Peraturan Menteri memungkinkan hanya dapat dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi karena Menteri memang tidak memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara hanya mengatur tentang kewenangan-kewenangan mengurus (*bestuur*) yang dimiliki oleh Menteri tetapi tidak mengatribusikan kewenangan mengatur (*regeling*) kepada Menteri. Oleh karena itu, Peraturan Menteri hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik secara eksplisit maupun tidak eksplisit. Secara eksplisit maksudnya dinyatakan dengan tegas dalam peraturan pendelegasiannya. Sedangkan tidak eksplisit artinya tidak dinyatakan dengan tegas dalam peraturan yang mendelegasikan, tetapi karena adanya kebutuhan faktual maka Peraturan Menteri itu harus dibentuk.

Dengan demikian, Peraturan Menteri yang dimaksud dapat mendasarkan kewengan delegasi pembentukannya pada pasal yang membutuhkan ketentuan lebih lanjut itu. Mengingat sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensil, maka peraturan yang bisa mendelegasikan kewenangan pengaturan kepada Peraturan Menteri adalah peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang yang hierarkinya di atas Peraturan Menteri. Pendelegasian dari Undang-Undang langsung kepada Peraturan Menteri dianggap tidak tepat karena berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, peraturan pelaksana dari Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah, bukan Peraturan Menteri.

III. PENUTUP

Rumusan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 membedakan dua macam sumber kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berdasarkan kewenangan. Bila ditinjau dari pilihan hukum yang digunakan sebagai penentu karakteristik, Peraturan Menteri memungkinkan hanya dapat dibentuk berdasarkan

kewenangan delegasi karena Menteri memang tidak memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Adapun saran yang penulis tawarkan dalam tulisan ini ialah melakukan revisi pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU P3 dengan mengganti kalimat "berdasarkan kewenangan" menjadi "berdasarkan kewenangan atribusi membentuk peraturan perundang-undangan" agar tidak rawan untuk dipahami dan menyeragamkan pemahaman di seluruh kementerian bahwa Peraturan Menteri hanya dapat dibentuk berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya dan tidak dapat didasarkan pada kewenangan atribusi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Ahmad Redi., 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika.

Attamimi H. 2021. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenchaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan"*, Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Attamimmi H. 1990. *Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: Sinar Grafika.

Budiardjo M. 1998. *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Butt S. and Lindsey T. 2012, *The Constitution Of Indonesia: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing.

Dicey A. 1987. *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., New York: Limited The Macmillan Company.

Fadli M. 2011, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Malang: Universitas Brawijaya Press.

Imanuel V., 2017. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Suluh Media.

Koopmans C. 1978. *Legislature and Judiciary: Present Trends, New perspectives for a common law of Europe/Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'europe,* Leiden: Florence.

Manan B. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 133. Lihat juga dalam Ranggawidjaja R. 1996. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Cita Bhakti Akademika.

Maria Farida Soeprapto. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus.

Niemivuo M. 2010. *Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples,* Unidem Campus Trieste Seminar, Venice Commision.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). 2019. *Kajian Reformulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya,* Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Ranggawidjaja R. 1987. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan; Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya,* Jakarta: Bina Aksara.

Ranggawidjaja R. 1996. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Cita Bhakti Akademika.

Soehino. 2006. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta, hlm. 21., dalam Manan B. 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta.

Thatcher M., 2017. "*Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediations,*" dalam Mochtar Z., 2017. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok.

Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik,* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

JURNAL

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

Mamiko Yokoi-Arai, "*The Regulatory Efficiency of a Single Regulator in Financial services: Analysis of the UK and Japan",* Banking and Finance Law Review, Number 1, October, 2006.

Triningsih A., 2017. *Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi*, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, MK Press, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.

INTERNET/WEBSITE

Isra S. "75 Tahun Negara Hukum Indonesia", Opini Kompas, 21 Agustus 2020.

PSHK, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor- 12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/, diakses 4 April 2021

MEMBEDAKAN MATERI MUATAN PERATURAN PEMERINTAH DAN PERATURAN PRESIDEN

ALI MARWAN HSB, S.H.
Perancang Peraturan Perundang-undangan
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara
Jl. Putri Hijau No. 4 Medan
E-mail : ali.marwan13@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Dianutnya prinsip negara hukum oleh Indonesia, mengharuskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai belahan negara.[1] Perlu untuk mengesahkan undang-undang. Pembentukan hukum dan peraturan yang tertib harus dimulai dari saat perencanaan hingga pengesahannya. Untuk alasan ini, sebuah undang-undang diberlakukan di Indonesia yang mengatur pembentukan undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 10 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang.[2]

Salah satu hal yang diatur dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut adalah terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sudah diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan yang pernah ada hingga yang berlaku sekarang adalah sebagai berikut:

a. Hierarki peraturan perundang-perundangan berdasarkan Lampiran 2 Ketetapan MPRS Nomor X/MPR/1966 tentang

[1] Bayu Dwi Anggono, "Perkembangan Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia,* (Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017), 897.

[2] *Ibid.,* 897 – 898.

Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; keputusan presiden; peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti peraturan menteri, instruksi menteri, dan lain-lainnya.

b. Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut Undang-Undang Dasar 1945; ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; undang-undang; peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; keputusan presiden; dan peraturan daerah.
c. Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; peraturan presiden; dan peraturan daerah.
d. Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; ketatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; peraturan presiden; peraturan daerah provinsi; dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, ada 4 (empat) jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Presiden, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Dari keempat jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Presiden tersebut, peraturan pemerintah dan peraturan presiden menjadi polemik apakah kedua jenis ini harus tetapi dipertahankan atau dihilangkan salah satunya. Hal ini dikarenakan secara proses, pembentukan peraturan pemerintah

dan peraturan presiden sama-sama menjadi kewenangan dari Presiden dan prosesnya sama. Hal ini dapat dilihat salah satunya terkait dengan proses penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dalam Pasal 54 dan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana, proses penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dilakukan dengan proses yang sama yaitu dengan membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dan dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selain secara hierarki, yang membedakan antara peraturan pemerintah dengan peraturan presiden adalah dari segi materi muatan. Dari segi materi muatan, yang membedakan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yaitu peraturan presiden dapat bersifat mandiri dalam pengertian dapat ditetapkan tanpa harus ada perintah atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan kesamaan dari peraturan pemerintah dan peraturan presiden yaitu sama-sama merupakan peraturan yang dibentuk untuk melaksanakan undang-undang. Yang berarti bahwa undang-undang dapat mendelegasikan sesuatu untuk ditetapkan dengan peraturan pemerintah atau dengan peraturan presiden.

Keberadaan peraturan presiden dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tentunya menimbulkan perdebatan, dikarenakan kesamaan materi muatan dan proses pembentukannya dengan peraturan pemerintah. Dengan alasan buat apa ada peraturan presiden jika kemudian sudah ada peraturan pemerintah sebagai pelaksana dari undang-undang. Tentunya, hal tersebut harus dijawab apa urgensi keberadaan peraturan presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta apa perbedaan materi muatan antara peraturan pemerintah dengan peraturan presiden.

B. PEMBAHASAN

1. Keberadaan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Untuk melihat keberadaan peraturan pemerintah dan peraturan presiden, tentunya dasar hukum pertama yang harus diperhatikan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Pemerintah jelas-

jelas diatur dalam Pasal 5 ayat (2) yang berbunyi: "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam komentar terkait dengan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Keharusan adanya delegasi kewenangan langsung dari pembentuk undang-undang, karena dalam setiap negara demokrasi kekuasaan untuk mengatur dan mengikat rakyat umum tunduk dan terikat kepada suatu norma hukum haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat sendiri melalui wakil-wakilnya di parlemen. Persetujuan itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, kewenangan pemerintah untuk mengatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan yang lebih rendah haruslah didasarkan atas perintah langsung dari undang-undang, bukan karena kehendak pemerintah atau Presiden sendiri. Tanpa adanya perintah pembentuk undang-undang atau pendelegasian kewenangan dari undang-undang, maka Peraturan Pemerintah tersebut tidak sah dan batal demi hukum atau dapat dibatalkan berlakunya menurut undang-undang dasar. Kemungkinan Presiden mengatur sesuatu secara mandiri tanpa perintah dari undang-undang dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden untuk maksud menjalankan undang-undang atau untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Substansi yang diatur dalam peraturan presiden tentu berbeda dengan dari ketentuan peraturan pemerintah.[3]

Berdasarkan pengaturan tersebut tidaklah mengherankan, jika kemudian secara hierarki, peraturan pemerintah berada di bawah undang-undang. Selain itu, peraturan pemerintah selalu ada dalam semua pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai peraturan delegasi dari undang-undang, fungsi peraturan pemerintah adalah menyelenggarakan 1. Pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan menyebutkan secara tegas. Fungsi ini sesuai dengan suara Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

[3] Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 23 – 24.

Pengaturan Lebih Lanjut Ketentuan lain dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur meskipun tidak secara tegas disebut. Fungsi ini dilaksanakan apabila undang-undang menghendaki lebih dari itu, sedangkan dalam ketentuan undang-undang tidak disebutkan secara tegas diatur dengan peraturan pemerintah, maka Presiden dapat membentuk peraturan pemerintah dalam bentuk apapun untuk melanjutkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.[4]

Dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya adalah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Menurut A. Hamid S.Attamimi, tidak ada peraturan pemerintah yang dapat disahkan tanpa ada undang-undang sebelumnya yang mengaturnya. Peraturan pemerintah tersebut tidak dapat mengubah pasal-pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang sedang dilaksanakan, tidak menambah, tidak mengurangi, dan tidak mengubah pasal-pasal dan pengertian yang ada dalam peraturan perundang-undangan induk.[5]

2. Keberadaan dan Materi Muatan Peraturan Presiden

Peraturan Presiden, sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikenal sebagai peraturan perundang-undangan yang bernama Keputusan Presiden sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 dan Ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000. Tetapi, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang

[4] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya),* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 221 – 223.

[5] Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* (Bandung: Mandar Maju, 1998), 65.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Presiden diganti dengan Peraturan Presiden.[6]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Materi muatan peraturan presiden ada 3 (tiga) jenis, yaitu memperoleh kekuasaan atribusi yang dimiliki oleh Presiden dalam rangka pemerintahan yang secara langsung melaksanakan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atribusi kekuasaan umum pengaturan oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan negara yang berorganisasi dan mandiri, yang berdasarkan undang-undang yang pengaturannya lebih lanjut dengan peraturan presiden; dan berdasarkan peraturan pemerintah melimpahkan kewenangan untuk mengatur lebih lanjut kepada peraturan Presiden. Jadi materi dari daftar dakwaan Presiden adalah lingobania tertentu.[7]

Apabila kita melihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden tidak ditemukan pengaturannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar konstitusional penetapan Peraturan Presiden yang digunakan selama ini adalah Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi" "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Rumusan normatif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut memang tidak menyebutkan secara langsung bahwa Peraturan Presiden merupakan produk yang lahir dari pasal tersebut. Namun, perlu dipahamai frasa "memegang kekuasaan pemerintahan" berarti Presiden berwenang untuk memutuskan (beslissende bevoegdheid) dan mengatur (regelende bevoegdheid). Untuk merealisasikan hal tersebut, maka penting adanya Peraturan Presiden dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan sebagai atribusi dari Pasal

[6] Ahmad Husein, "Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan", *Lex Scientia Law Review,* Volume 3, No. 1, Mei 2019, 70

[7] *Ibid*., 74 - 75.

4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[8]

Menurut A. Hamid S. Attamimi, dasar teoritis terbentuknya peraturan presiden yaitu surat presiden yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959. Sedangkan secara praktik, istilah peraturan presiden sesungguhnya telah digunakan semenjak Republik Indonesia Yogyakarta yakni pada tahun 1946. Bagir Manan, sebenarnya tidak ada keberatan secara prinsipil adanya bentuk peraturan presiden, namun perlu dibedakan ruang lingkup antara peraturan presiden dengan peraturan pemerintah yang juga ditetapkan oleh presiden.[9]

Keberadaan peraturan presiden yang demikian justru menjadi perdebatan dalam proses penyusunan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang yang disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana, Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan beberapa alasan terkait dengan usulan penghapusan peraturan presiden dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu peraturan presiden sebagai peraturan yang memuat perintah undang-undang dan melaksanakan perintah peraturan pemerintah pada praktiknya lebih bersifat mandiri dan tidak berisi materi yang telah ditetapkan, pelaksanaan undang-undang cukup dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden sebagai aturan kebijakan (beleidsregel) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana pemerintah, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak menyebutkan secara langsung mengenai jenis peraturan presiden sebagai peraturan perundang-undangan.[10]

---

[8] Josef M. Monteiro, "Polemik Peraturan Presiden dalam Sistem Hierarki Norma Hukum", *Jurnal Hukum Yurisprudensia,* Vol. 19, No. 2, September 2020, 50.

[9] Prischa Listiningrum, "Eksistensi Dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Arena Hukum* 12, no. 2 (2019)., 342 – 343.

[10] *Ibid*., 343 – 344.

Dari segi materi muatan, Peraturan Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempunyai materi muatan berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, untuk mengetahui materi muatan dari peraturan presiden, cukup dengan mengetahui dan menemukan apa yang menjadi materi muatan undang-undang dan peraturan pemerintah, jadi materi muatan peraturan presiden yaitu sisa dari materi muatan undang-undang dan peraturan pemerintah.[11]

Sesuai dengan materi muatan tersebut, peraturan presiden dalam pelaksanaannya mempunyai beberapa fungsi, yaitu:[12]

1. menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Fungsi ini merupakan suatu kewenangan atribusi dari UUD NRI Tahun 1945. Fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah pembentukan peraturan presiden.
2. menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi ini seringkali dirumuskan terhadap pengaturan yang lebih konkret terhadap suatu masalah.
3. menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam peraturan pemerintah, meskipun tidak tegas menyebutnya. Fungsi ini juga fungsi kedua, yaitu fungsi peraturan presiden yang merupakan fungsi pendelegasian dari peraturan pemerintah dan sekaligus undang-undang yang dilaksanakannya.

[11] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan..., Op. Cit.,* 249.
[12] *Ibid.,* 223 – 225.

3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden Ke Depan

Polemik yang terjadi terkait dengan keberadaan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sebenarnya dikarenakan organ pembentuk dan proses pembentukannya yang sama. Sehingga dianggap kurang tepat apabila kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut tetap eksis sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena materi muatan peraturan presiden juga dapat diatur dalam peraturan pemerintah. Namun, materi muatan peraturan pemerintah dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya telah mengunci bahwa materi muatan peraturan pemerintah adalah melaksanakan undang-undang. Sehingga perlu suatu instrumen hukum lain bagi Presiden untuk mengatur terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di luar yang sudah diatur dalam undang-undang.

Untuk peraturan presiden sendiri, materi muatannya tidak diatur secara rigid dan bahkan nomenklatur peraturan presiden tidak kita temukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang menjadi dasar konstitusional penetapan peraturan presiden adalah Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Sehingga salah satu materi muatan peraturan presiden adalah materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Materi muatan yang diperintahkan oleh undang-undang masih sangat logis untuk dilaksanakan karena bisa saja pembentuk undang-undang yaitu Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat memberikan delegasi kepada Presiden untuk melaksanakan suatu ketentuan dalam undang-undang. Sedangkan materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah menjadi terasa kurang pas karena secara organ pembentuknya sama-sama

dipegang sendirian oleh Presiden. Demikian juga dengan proses pembentukannya.

Oleh karena itu, seyogianya materi muatan peraturan presiden tidak perlu lagi dimuat untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Sehingga ke depan, perlu dibedakan antara materi muatan peraturan pemerintah dan materi muatan peraturan presiden terkait dengan melaksanakan perintah undang-undang. Di mana, peraturan pemerintah mempunyai materi muatan untuk melaksanakan perintah undang-undang terkait dengan lintas cabang kekuasaan. Sedangkan materi muatan peraturan presiden adalah untuk melaksanakan perintah undang-undang dalam lingkup kekuasaan eksekutif atau presiden saja.

C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa seyogianya terdapat perbedaan materi muatan peraturan pemerintah dengan materi muatan peraturan presiden sebagai peraturan delegasi dari Undang-Undang. Peraturan Pemerintah sebagai peraturan delegasi dari undang-undang untuk melaksanakan perintah undang-undang yang lingkup materi muatannya lintas cabang kekuasaan selain cabang kekuasaan eksekutif. Sedangkan Peraturan Presiden sebagai peraturan delegasi dari undang-undang untuk melaksanakan perintah undang-undang yang lingkup materi muatannya hanya dalam cabang kekuasaan eksekutif.

Oleh karena itu, disarankan bahwa materi muatan Peraturan Presiden ke depan hanya untuk melaksanakan perintah undang-undang dan melaksanakan urusan pemerintahan dan tidak perlu melaksanakan perintah dari peraturan pemerintah. Karena secara proses, pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sama-sama merupakan kewenangan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Anggono, Bayu Dwi, "Perkembangan Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia,* Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017.

Asshiddiqie, Jimly, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Husein, Ahmad, "Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan", *Lex Scientia Law Review,* Volume 3, No. 1, Mei 2019.

Listiningrum, Prischa, "Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Arena Hukum,* Volume 12, Nomor 2, 2019.

Monteiro, Josef M., "Polemik Peraturan Presiden dalam Sistem Hierarki Norma Hukum", *Jurnal Hukum Yurisprudensia,* Vol. 19, No. 2, September 2020.

Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* Bandung: Mandar Maju, 1998.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya),* Yogyakarta: Kanisius, 1998.

BIOGRAFI

Sholahuddin Al-Fatih, S.H., M.H.

Lahir di Gresik, 07 Juni 1992, menyelesaikan studi S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2011-2015), S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2015-2016) dan S3 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2020-sekarang). Penulis saat ini tercatat sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, sejak 2017-sekarang, mengampu mata kuliah Ilmu Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara, Ilmu Perundang-undangan, Perbandingan Hukum Tata Negara, Hukum Konstitusi, Perbandingan Sistem Parlementer serta Hukum dan HAM. Penulis memiliki riwayat kepenulisan di Jurnal Internasional Bereputasi, seperti International Journal of Human Rights (Q2) maupun Jurnal Nasional Terakreditasi seperti Legality: Jurnal Ilmiah Hukum, Jurnal Yudisial, Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah, Brawijaya Law Journal, Jurnal Lentera Hukum, Yustisia, Bestuur, Jurnal Pembaharuan Hukum, JILS, Diponegoro Law Review, De Lega Lata, Wacana Hukum, Unnes Law Journal, Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum, Ahkam: Jurnal Hukum Islam, Audito Comparative Law Journal, Jurnal Dedikasi Hukum, Indonesia Law Reform Journal, Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan, Jurnal Hukum Replik, IJLPS, IJALS, JPHI dan banyak lagi. Penulis juga telah berhasil menerbitkan karya ilmiah dalam bentuk buku & book chapter, diantaranya; (1) Dari Kampus Untuk Masyarakat (Intrans Publishing, 2013); (2) Mister Gagal (Pustaka SAGA, 2015); (3) Menggapai Asa Bersama LPDP (Pustaka SAGA, 2016); (4) Roller Coaster Juang Para Pemburu Beasiswa (Quanta, 2017); (5) Muda, Kelana, Cerita: Seni Berburu Inspirasi dari Perjalanan ke Luar Negeri (Jejak Publisher, 2020); (6) Hikmah Dibalik Kisah 12 Istri Rasulullah (Ellunar Publishing, 2020); (7) Menulis Artikel Karya Ilmiah Hukum di Jurnal Nasional dan Internasional Bereputasi (Inteligensia Media, 2021); (8) Hukum dan Teknologi: Beberapa Pemikiran Hukum (BPFH Unnes, 2021); dan (9) Dimensi Keadilan Pluralitas (UMM Press, 2021). Penulis bisa dihubungi melalui email: salfatih@umm.ac.id

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

Lahir di Purwokerto, 27 April 1980. Penulis berprofesi sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain sebagai perancang peraturan perundang-undangan, penulis adalah peneliti senior pada Kolegium Jurist Institute, di Jakarta. Penulis menyelesaikan pendidikan sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, program kekhususan Hukum Tata Negara, pada tahun 2003 dan magister hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, jurusan Hukum Internasional, pada tahun 2010. Penulis adalah tenaga pengajar pada Diklat Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan di Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM, dan telah mengikuti beberapa kegiatan pelatihan *legislative drafting* baik di dalam maupun luar negeri, antara lain di Jerman (2010-2011), India (2013), Belanda (2016), dan Jepang (2017 dan 2018), serta *Internship Program* di Kementerian Kehakiman Jerman pada bulan Januari - Maret 2011.

Dr. Agus Riwanto, S.H., C.L.A.

Dosen Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum dan Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta (UNS). Ketua Bidang Kerjasama dan Badan Pengelola Usaha (BKPU) FH UNS (2021-Skrg). Anggota Senat Akademik FH UNS (2019-Skrg). Direktur Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) FH UNS (2018-Skrg). Staf Ahli Pimpinan DPRD Kabupaten Sragen (2020-Skrg). Narasumber ahli bidang hukum dan Perundang-Undangan di berbagai lembaga negara pusat dan daerah. Ketua Departemen Kerjasama dan Hubungan Antar Lembaga Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Admnistrasi Negara (PP. APHTN-HAN) Tahun 2020-Skrg.

Menyelesaikan pendidikan S3 Doktor Ilmu Hukum FH UNS dengan predikat "Cumlaude" (2012) dan Short Study The Knowledge Co-Cration Program For Legislative Practice, International Corporation Departemen Research and Training Institute, Minister of Justice-Kyushu University Japan (2019). S2

FSH UIN Yogyakarta (2003), S1 FSH UIN Yogyakarta dan S1 FH UM Yogyakarta (1999).

Pernah menjabat sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2003-2018), Ketua Tim Seleksi Anggota KPU Propinsi Jawa Tengah III (2018), dan Pembela Umum YLBHI-LBH Yogjakarta (1997-2000). Menerima Penghargaan Satya Lencana Karya Satya X dari Presiden RI (2018) dan Pemuda Award Bidang Intelektual HIPMI-KNPI Prop. Jateng (2005).

Menulis 25 buku, 32 Artikel di Jurnal Nasional dan Internasional, menulis 2.000 (dua ribu) kolom artikel sejak tahun1998-sekarang di publikasikan di koran: (Kompas, Republika, Tempo, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Bisnis Indonesia, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Suara Karya, Kontan, *The Jakarta Post*, Koran Jakarta, *Investor Daily*, Solopos, Suara Merdeka, Wawasan, dan Kedaulatan Rakyat, Tribun dan Detik.com). Kontak Person: Email:agusriwanto@staff.uns.ac.id. Website: *www.agusriewanto.com*.

Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H.

Lektor Kepala Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Peneliti Kolegium Jurist Institute, Scopus ID: 57208229556, Web of Science ResearcherID: N-3884-2019, Orchid ID: 0000-0002-8828-1614 email: ibnusinach@umj.ac.id

Asrul Ibrahim Nur, S.H., M.H.

Lahir di Serang (Banten) pada 3 Agustus 1987. Menempuh pendidikan tinggi jenjang S1 pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2006-2010) dan S2 pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2011-2013). Berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (sejak tahun 2015). Sebelumnya pernah bekerja sebagai Tenaga Ahli Anggota DPR RI (2011-2012) dan Peneliti pada The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (2012-2014). Saat ini berstatus sebagai Pegawai Tugas Belajar jenjang S3 pada *Marton-Geza Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen, Hungary* dengan fokus kajian hukum dan kebijakan kendaraan listrik di Uni Eropa dan ASEAN.

Siti Khoiriah, S.H.I., M.H.

Yang akrab di panggil Khoir, lahir pada 13 Juni 1982 di Lampung Timur. Saat ini mengajar di Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung. Secara akademik mengampu mata kuliah Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, Hukum Perundang-Undangan, Perancangan Perundang-Undangan, Hukum Pemerintahan Desa, dan Hukum Acara dan Praktek Peradilan Konstitusi.

Pengalaman menjadi narasumber dan fasilitator nasional dan daerah serta menjadi tim ad hoc pada Lembaga negara di daerah. Pengalaman sebagai perancang peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dan kebijakan daerah lainnya. Pengalaman penelitian dan pengabdian, penulisan jurnal/monograf/bunga rampai, penulisan buku ajar dan juga buku referensi banyak dimilikinya. Sertifikat HKI didapatkannya atas karya-karyanya.

Ardhien Nissa Widhawati Siswojo, S.H., L.LM.

Lahir di Jombang, Provinsi Jawa Timur. Penulis menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 1999 dan S2 di Melbourne Law School, The University of Melbourne, Australia tahun 2007. Bekerja sebagai Aparatur Sipil Negara sejak tahun 1999 di Direktorat Peraturan Keselamatan Nuklir Badan Pengawas Tenaga Nuklir. Pada tahun 2010 Penulis beralih tugas ke Kementerian Sekretariat Negara dan pada tahun 2012 menjabat sebagai Kepala Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, Asdep Bidang Perekonomian Kementerian Sekretariat Negara. Pada tahun 2015 Penulis menjabat sebagai Kepala Bidang Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup, dan Kehutanan, Asdep Bidang Perekonomian Kementerian Sekretariat Negara. Tahun 2019 penulis menjabat sebagai Kepala Biro Hukum dan Organisasi di Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang kemudian tahun 2019 berubah menjadi Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional dan saat ini berubah kembali menjadi Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Wyka Ari Cahyanti, S.H., M.H.

Lahir di Tuban, Provinsi Jawa Timur. Penulis menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Konsentrasi Hukum Tata Negara tahun 2008 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia peminatan Hukum Kenegaraan tahun 2013. Bekerja sebagai Aparatur Sipil Negara sejak tahun 2008 di Biro Hukum Kementerian Negara Riset dan Teknologi dan menjabat sebagai Kepala Subbagian Perancangan Peraturan. Pasca penggabungan kelembagaan tahun 2015, penulis menjabat sebagai Kepala Subbagian Peraturan Perundang-undangan I di Biro Hukum dan Organisasi Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang kemudian tahun 2019 berubah menjadi Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional dan saat ini berubah kembali menjadi Badan Riset dan Inovasi Nasional. Penulis merupakan Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda.

Agung Honesta Yuristyan Sayuti, S.H.

Lahir di Kabupaten Tulungagung, Provinsi Jawa Timur. Penulis menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya konsentrasi Hukum Tata Negara tahun 2014. Bekerja sebagai Aparatur Sipil Negara sejak tahun 2016 di Biro Hukum dan Organisasi Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang kemudian tahun 2019 berubah menjadi Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional dan saat ini berubah kembali menjadi Badan Riset dan Inovasi Nasional. Penulis merupakan Analis Peraturan Perundang-undangan dan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Fitriana, S.H., M.H.,

Peneliti hukum ketenagakerjaan. Lulus Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2015. Kemudian dilanjutkan Magister Ilmu Hukum kekhususan ketenagakerjaan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2020.

Secara aktif menulis berbagai tulisan dengan fokus permasalahan di bidang hukum ketenagakerjaan. Di antaranya, artikel dengan judul "*Implementasi Hubungan Hukum antara Perusahaan Penyedia Aplikasi dengan Pengemudi Daring*" pada tahun

2018, "*Upah Proses dalam Pemutusan Hubungan Kerja*" pada tahun 2020, dan "*Problematik Perlindungan Hukum Pekerja/Buruh Outsourcing Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*" pada tahun 2021. Selain itu juga telah mempublikasikan sebuah buku berjudul "*Memahami Perjanjian Kerja Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*" pada tahun 2021.

Saat ini, mendirikan EMPLAW.id, yang memberikan edukasi kepada masyarakat mengenai isu dan regulasi ketenagakerjaan di Indonesia, baik melalui laman www.emplaw.id, maupun media sosial di instagram dengan akun @emplaw_talks.

Bella Nathania, S.H.

Bella Nathania lulus dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2017 dengan kekhususan ilmu perundang-undangan. Saat ini, Bella bekerja sebagai peneliti di *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL). Dalam beberapa kesempatan, Bella terlibat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di berbagai instansi pemerintahan.

Fajri Nursyamsi

Merupakan seorang peneliti di bidang hukum dan kebijakan. Fajri, begitu ia disapa, memiliki ketertarikan dalam berbagai isu, khususnya legislasi, ketatanegaraan, pendidikan, dan hak penyandang disabilitas. Saat ini, Fajri bekerja di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (https://pshk.or.id/) dengan aktivitas keseharian melakukan penelitian dan advokasi kebijakan, dan juga saat ini Fajri mengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (https://www.jentera.ac.id/) untuk mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum dan HAM, Lembaga Kepresidenan, serta Pemilu dan Partai Politik. Fajri memiliki pengalaman menulis di berbagai bentuk, seperti artikel populer, jurnal ilmiah, atau makalah. Beberapa artikel publikasi dapat dilihat pada tautan berikut https://scholar.google.co.id/citations?user=dpsdAXsAAAAJ&hl=id.

Muhammad Nur Ramadhan

Pria kelahiran Bogor, 3 Februari 1995, merupakan mahasiswa pascasarjana magister hukum Universitas Indonesia. Nur, begitu ia biasa dipanggil, menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, saat ini Nur aktif menuliskan beberapa gagasannya terkait isu demokrasi, pemilu dan penyandang disabilitas melalui berbagai artikel ilmiah. Beberapa artikel ilmiah yang pernah disusun yakni berjudul "Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019" (Jurnal Adhyasta Pemilu, Bawaslu RI, 2019), "Klientelisme sebagai Perilaku Koruptif dan Demokrasi Banal" (Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019, bersama Jimmy Daniel Berlianto), "Analisa Yuridis Pencalonan Penyandang Disabilitas Sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik" (Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Perludem, 2019, bersama Fajri Nursyamsi), "Perlindungan Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental dalam Pendekatan Rangkaian Proses Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-VIII-2015" (Jurnal Adhyasta Pemilu, Bawaslu RI, 2020, bersama Fajri Nursyamsi), dan artikel ilmiah lainnya. Nur dapat dihubungi melalui email di mnr.mnuramadhan@gmail.com.

Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.

Lahir di Sumenep 20 Mei 1984. Menempuh studi S-1 PPkn FIP Universitas Negeri Malang (2002-2007), S-1 Ilmu Hukum Konsentrasi (HTN) FH Universitas Islam Malang (2007-2009), S-2 Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Konsentrasi (HTN) FH Universitas Brawijaya (2007-2009). Pernah menjadi Menager & Editor di UB Press (2011-2015), sejak tahun 2016 sebagai Dosen Tetap Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Mengampu matakuliah antara lain; Hukum Konstitusi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Hukum Tata Negara, Hukum Kelembagaan Negara, Politik Hukum, Hukum Lembaga Kepresidenan, Legal Drafting & Metode Penelitian Hukum. Saat ini sedang menempuh studi pada Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum FH Universitas Islam Indonesia (2017-sekarang), sebagai Sekretaris Jenderal Yayasan Peradaban Nuswantara di Malang & Direktur Nuswantara

Publishing. Aktif menulis baik jurnal berreputasi nasional maupun internasional terindeks scopus, telah meneliti dan menulis sekitar 20 buku baik sendiri maupun kolaborasi. Ia dapat di sapa melalui alamat e-mail: mustafalutfi@syariah.uin-malang.ac.id. https://scholar.google.com/citations?hl=id&user=D8-ghioAAAAJ

Septiani, S.H.

Lahir di Magetan, 02 November 1998. Menempuh Strata 1 Hukum Tata Negara di UIN Maulana Malik Ibrahim Malang (2021). Sejak tahun (2018) menempuh pendidikan non-formal di PP. Al Hikmah Al Fathimiyyah. Saat ini sedang menjalankan amanah pengabdian sebagai ketua umum PP. Al Hikmah Al Fathimiyyah dan sebagai tim pengajar di lembaga bimbingan belajar Ahaf Institute. Pada tahun (2019) menjadi asisten peneliti pada penelitian "Perempuan Mandiri Pangan Studi di Kelurahan Mergosono Kota Malang" dan penelitian "Toko Tanpa Lapak Studi di UIN Maulana Malik Ibrahim Malang". Pada tahun (2019) mendapatkan undangan sebagai delegasi dalam event "Asia Youth International Model United Nations (AYIMUN)" di Putrajaya, Malaysia dan "Asia World Model United Nations (AWMUN) III" di Bali, Indonesia. Top 100 pada Lomba Essay Pemuda 2020 yang diselenggarakan oleh Pemuda Mendunia, Studec International. Beberapa kali mengikuti pelatihan Legal drafting. Puisi Perjalanan (2019), dan Finally, I Have To Let You Go (2020), dan Perempuan Mandiri Pangan : Model Pemberdayaan Berbasis Komunitas Perkotaan (2021). Ia dapat disapa melalui alamat email: drseptiyan7@gmail.com dan instagram @ini.tiyan.

Rizki Emil Birham, S.H., M.H.

Lahir di Malang 33 tahun silam. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Brawijaya, Malang, dengan konsentrasi Hukum Tata Negara dan Magister Hukum di Universitas Indonesia, Jakarta, dengan peminatan Hukum Kenegaraan. Setelah lulus, memulai bekerja sebagai tenaga ahli anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sampai dengan tahun 2019. Saat ini menjadi abdi negara dengan jabatan fungsional Analis Pemantauan Peraturan Perundang-

undangan Legislatif di Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn.

Lahir di Bandung 33 tahun silam. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dengan konsentrasi Hukum Perdata dan Magister Kenotariatan di Universitas Diponegoro, Semarang. Setelah lulus, mengabdi pada Komisi Yudisial sebagai Pemeriksa Dugaan Pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim selama kurang lebih 6 (enam) tahun. Setelah itu mutasi ke Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan jabatan fungsional Analis Pemantauan Peraturan Perundang-undangan Legislatif.

Abdul Aziz Billah Djangaritu, S.H., M.H.

Lahir di Kota Palu, Sulawesi Tengah pada tanggal 11 Oktober 1993. Adapun alamat domisili sementara di Kecamatan Palu Selatan, Kota Palu, Sulawesi Tengah. Saat ini berprofesi sebagai Advokat pada kantor Nanoa & Associates dan juga menjabat sebagai Sekretaris sekaligus Peneliti pada Lembaga Penelitian dan Advokasi Hukum Kanoana Indonesia/LPAH KI (AHU-006019.AH.01.07.TAHUN 2021). Telah menyelesaiakan program pendidikan Sarjana (S1) pada Tahun 2015 di Universitas Tadulako dengan judul skripsi "Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Tafsir Konstitusional". Kemudian pada tahun 2017 melanjutkan program pendidikan magister (S2) di Universitas Indonesia dan menyelesaiakannya pada tahun 2019 dengan judul Tesis "Penyelesaian Permasalahan Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Di Luar Pengadilan Di Indonesia". Penulis pernah mengeluarkan karya tulis berupa jurnal yang berjudul "Peran Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Sektor Jasa Keuangan Guna Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional" pada Jurnal Rechts Vinding Vol. 7, No 1 (2018) yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Sebelum meniti karir sebagai Advokat dan juga Peneliti, Penulis juga pernah bekerja sebagai Analis Perundang-undangan di Asosiasi Penyelenggara Telekomunikasi Seluruh Indonesia (ATSI) pada tahun 2019-2020.

Dion Kristian Cheraz Pardede

Penulis merupakan mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan. Aktif sebagai Wakil Komisaris Bidang Kaderisasi Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia Komisariat Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Koordinator *Campus Chapter* Amnesty International Indonesia Universitas Sumatera Utara, dan turut mendirikan Klub Studi Sosio-Legal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Aktif menulis di media massa lokal maupun nasional, daring maupun cetak.

Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.

Meraih gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti (2005), Magister Hukum (M.H.) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2007), dan saat ini sedang menyusun disertasi pada program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Meraih Peringkat 1 pada Diklat Penyusunan & Perancangan Peraturan Perundang-undangan BPSDM Kementerian Hukum & HAM RI (2009) dan hingga saat ini dipercaya pula sebagai salah satu tenaga pengajar pada Diklat tersebut. Sejak tahun 2006 aktif pula sebagai anggota tim asistensi dalam tim penyusunan dan pembahasan RUU antara lain RUU KUHP, RUU KUHAP, RUU Tipikor, RUU TPPU, RUU Kekuasaan Kehakiman, RUU Perubahan UU MK, dan lain sebagainya. Sejak tahun 2011 juga dipercaya sebagai Sekretaris Tim Penyusunan RUU Terorisme dan dalam kapasitas ini sering ditugaskan mengikuti *comparative study* serta *international conference* mengenai terorisme di mancanegara, antara lain di Amerika Serikat (Washington D.C. dan New York), Australia (Canberra dan Sydney), Mesir (Cairo), dan Belgia (Brussels). Alumni *International Leadership Training on Social Security* yang diselenggarakan oleh *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development*, *The Federal Republic of Germany* di Berlin, Jerman (2008-2009). Anggota Komisi Hukum & Perundang-Undangan Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat masa khidmat 2015-2020, serta saat ini mengemban amanah sebagai Direktur Kerjasama Antar Lembaga *Kolegium Jurist Institute*.

Yunita Maya Putri, S.H, M.H.

Adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung, S1 diselesaikan di fakultas hukum Unila dan S2 di Magister Hukum Unila. Penulis dapat dihubungi di: yunitamaya@gmail.com

M.Iwan Satriawan,S.H,M.H

Adalah dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, S1 diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jember, dan S2 diselesaikan di Magister Hukum Universitas Brawijaya Malang. Penulis dapat dihubungi di: i_santri@yahoo.co.id

Rodhatul Nasikhin, S.H.

Adalah mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Hukum di Universitas Lampung. Penulis dapat dihubungi di: rodhatulnasikin@gmail.com

Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum.

Lahir di Medan tanggal 11 November 1979, pendidikan S1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (selesai tahun 2003), kemudian melanjutkan pendidikan S2 pada Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara Program Studi Ilmu Hukum (selesai tahun 2008), Program S3 Ilmu Hukum Fakultas Hukum USU (Selesai tahun 2020) Pendidikan lain yang pernah diikuti adalah Diklat Legal Drafter di Medan Tahun 2007, Diklat Penyusun dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Jakarta tahun 2009, Diklat Penguatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Jakarta Tahun 2013, Diklat ToT Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Jakarta Tahun 2015. Koordinator Perancang Peraturan Perundang-Undangan pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara. Mengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara di Medan sejak 2010-sekarang. Pengurus Pusat Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah/ MAHUTAMA (Divisi Regulasi dan Pemerintahan Daerah) masa jabatan 2018-2022, Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Sumatera Utara (APHTN-HAN

Sumut) masa jabatan 2021-2025. Anggota Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia. Pemimpin Redaksi Nomoi Law Review - Puskasi UMSU Medan 2019-sekarang, Anggota Dewan Redaksi Jurnal HAM - Balitbangkumham Kemenkumham RI. Publikasi Buku : 1. Ilmu Perundang-Undangan bersama Ali Marwan Hsb (Pustaka Prima-Medan 2017), 2. Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif (Intelegensia-Malang, 2018), 3. Hukum Kelembagaan Negara (Ruas Media-Yogyakarta, 2018), 4. Pengantar Hukum Konstitusi (Setara Press, Malang, 2019), 5. Ilmu Negara bersama Mirza Nasution (Enam Media, Medan, 2019), 6. Hukum Tata Negara Bersama Irwansyah (Enam Media-2019), 7. Politik Hukum (Enam Media-2020), 8. Hukum Pemerintahan Daerah (Setara Press, Malang-2020), 9. Hukum Pemerintahan Desa (Enam Media-2021), 10. Penelitian Hukum (Intrans Publishing,Malang-2022). Menulis artikel di berbagai jurnal, diantaranya Jurnal Rechtsvinding, Jurnal De Jure, Jurnal Legislasi Indonesia, Jurnal Yudisial, dsb. Dapat dihubungi melalui e-mail: ekahombing@umsu.ac.id. atau ekahombing@gmail.com. SCOPUS ID: 57225000504, SINTA ID : 6127772, Google Scholar : https://scholar.google.com/citations?user=7V290XUAAAAJ&hl=id

Moh Rizaldi, S.H.

Lahir di Palu pada tanggal 19 Agustus 1995. Saat ini merupakan mahasiswa pada Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran. Dapat dihubungi pada email moh18003@mail. unpad.ac.id dan telp: 082291636739.

Dr. Aullia Vivi Yulianingrum, S.H., M.H.

Lahir di Madiun, 17 Maret 1981. Pendidikan Dasar dan Menengah di selesaikan di Kota Madiun. Dan dilanjutkan Kuliah S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang (1999-2003). Pendidikan S2 pada program Pasca Sarjana (Magister Hukum) di Universitas Widyagama Malang (2011-2013) dan menyelesaikan studi S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Surakarta (2018-2021). Sejak tahun 2017 diangkat menjadi staf pengajar mata kuliah terkait Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sampai sekarang

pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur.

Insan Tajali Nur, S.H., M.H.

Lahir di Samarinda, 22 Maret 1983. Pendidikan Dasar dan Menengah di selesaikan di Samarinda. Dan dilanjutkan Kuliah S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang (2001-2005) dan S2 di Universitas Brawijaya Malang (2007-2009). Dan saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Sebelas Maret di Surakarta. Sejak tahun 2006 diangkat menjadi staf pengajar mata kuliah terkait Hukum Tata Negara sampai sekarang.

Syaugi Pratama, S.H., M.H.

Syaugi Pratama meraih gelar sarjana hukum Tahun 2013 di Fakultas Hukum, Universitas Sahid Jakarta. Meraih gelar Magister Sains bidang Pertahanan pada Tahun 2016 di Fakultas Keamanan Nasional, Prodi Damai dan Resolusi Konflik, Universitas Pertahanan Indonesia. Meraih gelar Magister Hukum pada Tahun 2017 di Fakultas Hukum, Prodi Magister Hukum Kenegaraan, Universitas Indonesia. Mengikuti Kursus Singkat "*Managing Ethnic Conflict and Religious Violence*" Tahun 2015 di Naval Postgraduate School Montrey, California. Pengalaman Organisasi pada Tahun 2012-2013 Ketua Himpunan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sahid, Tahun 2015-2019 Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi), Tahun 2015-2016 Ketua Bidang Hukum Forum Kajian Hukum dan Konstitutusi (FKHK), Tahun 2018 Ketua Bidang Hukum dan Advokasi Lingkar Studi Strategis (Lingstra) dan Tahun 2016-2017 Ketua Bidang Pengembangan Organisasi FKHK sekaligus Direktur Kantor Hukum FKHK. Pengalaman pekerjaan pada Tahun 2013-2015 Junior Legal di Syarif Fadillah Law Office, Tahun 2016-2018 Senior Legal di 218 Law Office, Tahun 2018 Dosen Tidak Tetap Fakultas Hukum Usahid, Tahun 2019-2021 Analis Sengketa Peradilan, Tahun 2021 Plt. Kepala Sub Bagian Penyelesaian Sengketa Proses dan Hukum, Tahun 2021- saat ini Fungsional Analis Hukum Ahli Pertama pada Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dan Tahun 2022 Dosen Tidak Tetap Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Sultan Aji Muhammad Idris Samarinda.

Dr. Ardilafiza, S.H., M.Hum

Lahir pada 29 Januari 1960 merupakan dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Beliau menamatkan pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Andalas, memperoleh magister hukum di Universitas Padjajaran dan meraih gelar doktor di Universitas Brawijaya. Beliau aktif menulis dan mengkaji berbagai isu ketatanegaraan diantaranya Penyelesaian Sengketa Internal Partai Politik Melalui Mahkamah Partai Politik, Kekuasaan Pemerintahan Dilihat dari Perspektif Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan masih banyak lagi.

Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H.

Lahir pada 16 Oktober 1993 merupakan dosen Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Beliau menamatkan pendidikan Sarjana Hukum dan memperoleh gelar magister hukum di Universitas Andalas. Beliau aktif menulis dan mengkaji berbagai isu hukum diantaranya Penataan Regulasi Paket Undang-Undang Keuangan Negara dalam Rangka Mewujudkan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Konstitusional, Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama BPK dan KPK, dan masih banyak lagi.

Annisa Salsabila

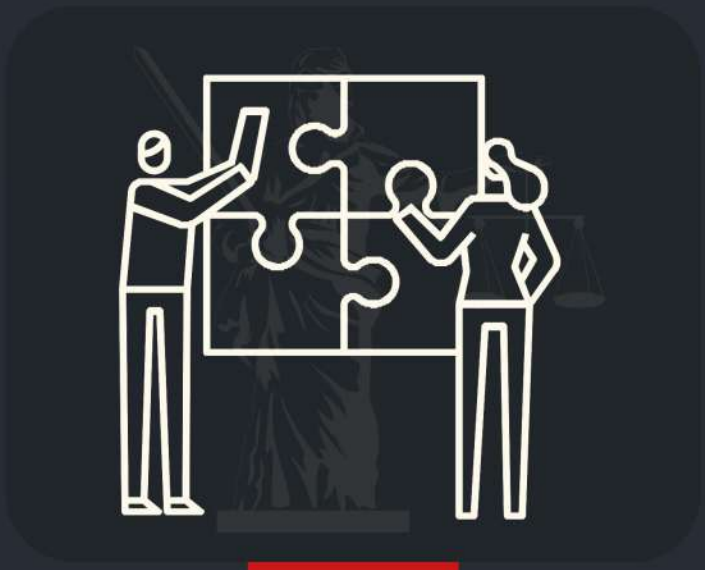
Lahir pada 22 Maret 2000 merupakan mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu sejak tahun 2018 yang aktif mengkaji dan menjadi asisten peneliti dalam penelitian yang berjudul "Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945".

Ali Marwan Hsb

Lahir di Kampung Raja (Aceh Tenggara) pada tanggal 24 Nopember 1990. Menyelesaikan studi Ilmu Hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala (UNSYIAH), Banda Aceh tahun 2012. Studi Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Darma Agung (UDA) Medan tahun 2021. Pendidikan

dan Pelatihan yang pernah diikuti yaitu Pendidikan dan Pelatihan Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Tahun 2019 dan Pendidikan dan Pelatihan Penguatan Perancang Peraturan Perundang-undangan Metode *E-learning* Tahun 2019. Sekarang sehari-hari sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara.

MONOGRAF



ISBN 978-602-60805-5-4