



Pidato Pengukuhan Guru Besar

**PEMBARUAN PENATAAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:
SUATU TELAAH KELEMBAGAAN**

PROF. DR. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H.

GURU BESAR ILMU HUKUM (ILMU PERUNDANG-UNDANGAN)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JEMBER (FH UNEJ)

29 OKTOBER 2022

PIDATO PENGUKUHAN GURU BESAR

**PEMBARUAN PENATAAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:
SUATU TELAAH KELEMBAGAAN**

**PROF. DR. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H.
GURU BESAR ILMU HUKUM (ILMU PERUNDANG-UNDANGAN)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JEMBER (FH UNEJ)**

29 OKTOBER 2022

PIDATO PENGUKUHAN GURU BESAR

**PEMBARUAN PENATAAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:
SUATU TELAAH KELEMBAGAAN**

**PROF. DR. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H.
GURU BESAR ILMU HUKUM (ILMU PERUNDANG-UNDANGAN)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JEMBER (FH UNEJ)**

29 OKTOBER 2022

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	v
1. Pendahuluan	1
2. Kondisi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	9
3. Kondisi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	16
4. Kondisi Kelembagaan Pengelola Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	24
5. Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Pendekatan Kelembagaan di Berbagai Negara	32
6. Urgensi Adopsi Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	35
7. Fungsi Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	44
8. Bentuk Dan Kedudukan Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	49
9. Penutup	61
I. Ucapan Terima Kasih	64
II. Referensi	71

Assalamu'alaikum warahmatullah wabarakatuh, Salam damai sejahtera, Om Swastiastu, Namu Buddhaya, Salam kebajikan, dan Salam Pancasila.

Yang saya muliakan dan hormati:

1. Ketua dan anggota Senat Universitas Jember
2. Rektor dan Para Wakil Rektor Universitas Jember
3. Para Pimpinan/Pejabat Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah baik pusat dan daerah
4. Para Pimpinan Badan Hukum Publik
5. Para Guru Besar Universitas Jember maupun dari berbagai perguruan tinggi
6. Para kolega pimpinan unit kerja di lingkungan Universitas Jember
7. Para kolega Dekan Fakultas Hukum dari Perguruan Tinggi Negeri maupun Perguruan Tinggi Swasta
8. Para kolega di Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN)
9. Para kolega dosen dan tenaga kependidikan, dan terkhusus para dosen di Fakultas Hukum Universitas Jember tempat saya memulai tugas pengabdian sebagai dosen sejak 17 Tahun yang lalu.
10. Keluarga tercinta: ibu, istri, anak-anak, mertua, dan para saudara
11. Kawan-kawan media; dan
12. Para undangan dan hadirin yang mengikuti acara ini baik secara langsung di gedung auditorium Universitas Jember, maupun yang melalui live streaming youtube.

Pada hari yang baik ini, saya merasa terhormat diberikan kesempatan untuk berdiri di mimbar podium pengukuhan guru besar. Dalam kesempatan ini pula, saya menyadari bahwa perhelatan dan keberadaan saya di podium ini tidak akan terlaksana bila bukan karena restu dari Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa. Saya percaya bahwa tidak ada satu daun-pun dapat jatuh tanpa kuasa, tanpa seizinNya.

Selain daripada itu pula, perjalanan karier akademik saya dalam menekuni ilmu hukum khususnya ilmu perundang-undangan tidak mungkin terwujud tanpa bimbingan dari para maha-guru, begawan, senior yang telah dengan sabar dan rendah hati menempa saya. Dan tidak ada pemikir yang tidak berdiri di atas pundak pemikir lainnya. Untuk itu maka sedikit saya perlu menguraikan beberapa buah karya pendahulu yang menuntun dan memberikan inspirasi pada saya. Sampai hari ini, bahkan setelah tujuh belas (17) tahun menjadi dosen yang mengajar di bidang Hukum Tata Negara khususnya ilmu perundang-undangan, karya-karya ini masih terus saya baca ulang dan masih terus merasakan faedah-faedahnya.

Pertama-tama, kepeloporan Prof. Dr. A. Hamid Attamimi, S.H. yang telah mengawali suatu babak baru ilmu pengetahuan perundang-undangan terutama dalam pidato pengukuhan guru besarnya *“Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman”* pada tahun 1992. Selanjutnya, ilmu tersebut diteruskan oleh guru sekaligus bertindak sebagai pembimbing tesis maupun promotor pada saat saya menempuh studi doktoral, Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., dengan pidato pengukuhan guru besarnya: *“Pemahaman tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”* pada tahun 2007. Karya-karya dari dua mahaguru tersebut telah menjadi bacaan dan sumber referensi wajib ketika seseorang hendak mempelajari ilmu perundang-undangan. Berkat bimbingan dan inspirasi keduanya, saya kemudian menyelesaikan disertasi yang berjudul *“Materi Muatan yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)”*. Akan tetapi bahkan setelah menempuh studi doktoral tersebut, ternyata masih banyak yang perlu dikaji untuk mengurai permasalahan perundang-undangan di Indonesia. Untuk itu perkenankan saya menyampaikan pidato pengukuhan Guru Besar Ilmu Perundang-Undang di Fakultas Hukum Universitas Jember (FH UNEJ) dengan judul:

**Pembaruan Penataan Peraturan Perundang-undangan:
Suatu Telaah Kelembagaan**

PEMBARUAN PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: SUATU TELAAH KELEMBAGAAN

1. PENDAHULUAN

Hadirin yang saya hormati,

Ada baiknya pidato ini diawali dengan menukil salah satu pesan kebajikan yang telah diwariskan turun temurun. Melalui nubuat Aji Saka yang konon menjadi asal-usul Aksara Jawa. Setelah mengalahkan Dewata Cengkar ia mengutus Dora untuk mengambil keris pusaka yang sebelumnya dititipkan kepada abadinya yang lain, Sembada. Dora yang merasa memangku kewajiban untuk mengambil keris harus berhadapan dengan kawannya, Sembada, yang juga merasa bertanggungjawab untuk memberikan pusaka tiada lain selain Aji Saka. Tentu kita telah mengetahui akhir cerita: Dora dan Sembada bertarung sama kuat dan sama sakti sampai titik darah penghabisan. Keduanya gugur dalam keadaan sama-sama melaksanakan perintah.

Manfaat apakah kiranya yang dapat dipetik dari kisah Aji Saka? terlintas suatu pemikiran bahwa Dora dan Sembada semestinya tidak perlu bertarung dan gugur sia-sia. Apabila perintah Aji Saka selaku raja adalah hukum, maka saya membayangkan seandainya saja terdapat suatu abdi yang khusus bertugas untuk memeriksa dan memastikan setiap perintah. Dengan demikian hukum yang saling bertumbukan, bertentangan, tidak koheren, tidak jelas, dapatlah dihindarkan.

Pidato guru besar ini disusun dengan berangkat dari warta kasih kebajikan dari kisah yang telah lama dituturkan. Dalam bahasa yang lain, untuk melakukan penataan pembentukan peraturan perundang-undangan agar tiada ada lagi peristiwa sebagaimana dialami oleh Dora dan Sembada. Perihal penataan peraturan perundang-undangan ini harus diakui bukan hal yang sama sekali baru. Guru besar ilmu perundang-undangan di Indonesia, A. Hamid S. Attamimi telah menyampaikan perhatian terhadap permasalahan yang serupa. Beliau mengutarakan akan adanya suatu kebutuhan untuk melakukan penataan untuk tercapainya tertib sistematika dari segi muatannya.¹

Setelah berupaya untuk menangkap semangat yang disampaikan oleh A. Hamid Attamimi, maka semakin bulatlah tekad untuk meneruskan upaya penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Untuk itu dalam kesempatan yang baik ini saya hendak mengajukan sudut pandang dari sisi yang akan melengkapi, yaitu pembaruan penataan melalui telaah kelembagaan. Penataan kelembagaan pada dasarnya merupakan salah satu dari 4 (empat) isu besar penataan Peraturan Perundang-undangan, yang meliputi: *pertama*, penataan jenis, hierarki dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, penataan kelembagaan pembentuk Peraturan Perundang-undangan. *Ketiga*, penataan prosedur dan teknik pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Keempat*, penataan substansi peraturan perundang-undangan.

Niatan ini sesungguhnya sempat saya singgung dalam salah satu bagian disertasi yang saya susun pada saat menempuh studi doktoral di FH UI yang selesai pada tahun 2014 lalu² dan secara lebih spesifik kembali saya sampaikan melalui salah satu tulisan di jurnal ilmiah yang berjudul “*Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*” yang diterbitkan pada 2020 kemarin.³ Dalam karya itu saya telah menyampaikan gagasan akan pentingnya pendekatan kelembagaan untuk mengatasi problematika

¹A. Hamid S. Attamimi, “Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Februari 1985.

²Disertasi tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku: Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2014), hlm. 269-270.

³Bayu Dwi Anggono, “Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2, 2020.

pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hanya saja dalam perjalanannya ternyata saya masih merasa perlu untuk kembali menekankan pentingnya pendekatan kelembagaan dalam penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pada pokoknya, pidato ini menegaskan kembali urgensi adanya “abdi ketiga Aji Saka” yang khusus bertugas untuk melakukan perencanaan, penyusunan, pengharmonisasian, pengundangan, penerjemahan dan informasi, dalam periode yang ditentukan melakukan evaluasi, pembinaan dan pengembangan SDM di bidang pembentukan, mewakili pemerintah melalui litigasi dan non litigasi dalam hal muncul sengketa peraturan perundang-undangan. Akan tetapi sebelum sampai kesana tentunya perlu untuk terlebih dahulu menguraikan landasan berpikir baik dari kancan teoritik, potret kondisi peraturan perundang-undangan hari ini, termasuk kondisi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia.

Selain itu, akan tidak lengkap apabila dalam kesempatan ini tidak turut diuraikan pengalaman di sejumlah negara lain. Akhirnya, seluruh rangkaian tersebut akan dipergunakan sebagai awalan untuk kemudian mengulas urgensi akan pentingnya satu lembaga khusus dalam penataan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sekalian akan diuraikan tawaran fungsi dan bentuk kelembagaan yang bersangkutan.

Sudah barang tentu, penataan peraturan perundang-undangan di negara modern memiliki kompleksitas tersendiri. Telah jamak diketahui dan pasti diajarkan di Fakultas Hukum manapun, bahwa legislasi yang baik adalah bagian tidak terpisahkan dari pengejawantahan “Negara Hukum” [*Rechstaat*]. Dalam perspektif yang lebih teoritik, seorang penganut hukum kodrat seperti Gustav Radbruch telah menguraikan pentingnya kedudukan kepastian hukum. Menurutnya, kepastian hukum merupakan aspek yang pada dirinya juga telah mengandung kemanfaatan dan keadilan. Radbruch bahkan mengatakan bahwa sekalipun aspek keadilan harus lebih diutamakan, akan tetapi itupun harus ditempuh dengan sesedikit mungkin mengorbankan kepastian hukum.⁴

⁴Kepastian hukum sekurang-kurangnya memberikan kemanfaatan karena dari kepastian tersebut masih lebih bermanfaat daripada tidak ada hukum sama sekali. Kepastian hukum juga memiliki nilai keadilan, yaitu untuk menggaransi bahwa hukum yang sama akan berlaku kepada siapapun tanpa pandang bulu. Menurut Radbruch, pengecualian terhadap asas kepastian hukum hanya dapat diberlakukan ketika terjadi kezhaliman yang

Pemikir hukum kodrat yang lain, Lon Fuller juga menawarkan pendapat yang kurang lebih sama. Fuller, yang dikelompokkan sebagai prosedural naturalis memberikan delapan kriteria moral untuk kemudian dipenuhi sebagai hukum yang baik:⁵ (i) sekurang-kurangnya harus terdapat satu hukum; (ii) harus diumumkan ; (iii) tidak bersifat retroaktif; (iv) hukum tersebut dapat dimengerti oleh khalayak; (v) tidak saling bertentangan; (vi) tidak memberikan beban melebihi dari kemampuan para pihak yang terdampak atas peraturan tersebut; (vii) tidak sering berganti; dan (viii) kesesuaian antara hukum dengan otoritas terkait yang memiliki kewenangan. Delapan prinsip tersebut, menurut Fuller, merupakan moralitas internal dari hukum untuk dapat disebut sebagai hukum.

Kini saatnya melihat dari sudut teoritik yang lain dalam perspektif yang biasa digolongkan sebagai kelompok positivisme hukum. Dalam studi hukum di Indonesia, Hans Kelsen adalah nama yang tidak mungkin dilewatkan. Berbeda dengan sejawatnya para penganut hukum kodrat, Kelsen hendak memisahkan sama sekali anasir hukum dengan non-hukum. Membedakan “*is*” (norma) dari “*ought*” (moral). Hans Kelsen memandang hukum dalam suatu hierarki jenjang norma. Kelsen kemudian menjabarkan lagi prinsip statis dan dinamis untuk menilai validitas hukum. Suatu hukum dinyatakan valid apabila memenuhi dua syarat: (i) bersesuaian secara hierarkis dengan norma di atasnya, dan (ii) diterbitkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan.⁶

Mengenai kepastian hukum untuk dapat memahaminya dalam konteks Indonesia, maka makna tersebut setidaknya dapat disandarkan 4 (empat) hal yaitu menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hukum positif, pandangan doktrinal dan melalui pemaknaan Mahkamah

begitu ekstrim. Hanya pada saat itulah kepastian harus mengalah pada keadilan. Radbruch juga menyatakan bahwa meskipun nilai keadilan mesti lebih diutamakan, akan tetapi hal tersebut harus dilakukan dengan sesedikit mungkin mengorbankan kepastian hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa dalam situasi normal kepastian hukum adalah satu pegangan penting. Lihat dalam Gustav Radbruch, “Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1 (2006).

⁵Lon L. Fuller. *The Morality of Law*. (New Haven & London: Yale University Press, 1969), p. 33. Menurut Fuller, kegagalan untuk memenuhi salah satu dari delapan kriteria tersebut tidak hanya menciptakan satu sistem hukum yang buruk [*a bad system of law*], akan tetapi lebih jauh lagi, membuat peraturan tersebut patut dipertanyakan apakah layak disebut sebagai hukum sama sekali.

⁶Hans Kelsen. *Pure Theory of Law* (New Jersey: The Lawbook Exchange Clark, 2001), p. 196-8.

Konstitusi (MK) dalam berbagai putusannya. Dalam KBBI, istilah kepastian diartikan sebagai perihal (keadaan) pasti; ketentuan; ketetapan. Sementara istilah hukum adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah atau undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat. Adapun jika disatukan maka kepastian hukum dalam KBBI dimaknai sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara (<https://kbbi.kemdikbud.go.id>). Dengan demikian pemikiran konsep kepastian hukum yang dirumuskan oleh KBBI tersebut menekankan pada aturan.

Pengertian kepastian hukum dalam pandangan hukum positif dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pada penjabaran itu asas kepastian hukum diartikan sebagai asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 58, huruf a menyebutkan: “Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum”. Penjelasan Pasal 58 huruf a menyebutkan yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

Pandangan doktrinal ahli hukum tentang pemaknaan kepastian hukum adalah Kepastian hukum merupakan wujud asas legalitas (*legaliteit*) yang dimaknai oleh Sudargo Gautama dari dua sisi, yakni : pertama, dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan kedua, dari sisi negara, yaitu tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.⁷

⁷Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, (Yogyakarta: Liberty,1973), hlm.9

Aleksander Peczenick, menganggap Kepastian Hukum sebagai wujud prediktabilitas terhadap suatu keputusan hukum yaitu Dalam masyarakat modern, orang mengharapkan pada umumnya bahwa keputusan hukum menjadi sangat diprediksi dan, pada saat yang sama, sangat diterima dari sudut pandang moral. Lebih lanjut semakin tinggi tingkat prediktabilitas tersebut, semakin tinggi kesempatan seseorang efisien merencanakan hidupnya.⁸ MK melalui putusannya pernah memberikan makna terhadap pengertian kepastian hukum yang adil dalam konteks norma hukum. Menurut MK kepastian hukum dikaitkan dalam konteks norma hukum adalah harus dihindarkan perumusan norma hukum yang tidak dapat diukur secara objektif yang dalam implementasinya membuka peluang bagi aparatur negara maupun pihak lainnya untuk berbuat sewenang-wenang terhadap orang lain (*vide* Putusan MK 1/PUU-XI/2003).

Akhirnya berdasarkan KBBI, hukum positif, pandangan doktrinal dan melalui pemaknaan MK dalam berbagai putusannya maka frasa kepastian hukum yang adil mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- (i) Kepastian hukum sebagai bentuk pembatasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengedepankan peraturan perundang-undangan sebagai rujukan (kepastian hukum dalam penyelenggaraan negara);
- (ii) Kepastian hukum dalam suatu aturan (kepastian norma) yang menekankan agar suatu aturan tersebut tidak bermasalah, baik dalam konteks norma kabur ataupun konflik norma, serta tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan dan diterjemahkan sedemikian rupa (sewenang-wenang) sesuai dengan keinginan pemerintah atau penguasa;
- (iii) Kepastian hukum menekankan dapat diketahuinya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat, termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya; dan
- (iv) Kepastian hukum adalah adanya jaminan bahwa hukum dapat dilaksanakan, dan bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh hak-haknya (adil).

⁸Aleksander Peczenick, *On Law and Reason*, (Law and Philosophy Library 8) (Sweden: Springer, Lund University, 2008), p. 24-25

Banyak sarjana hukum telah mengetahui perbedaan mencolok antara Radbruch-Fuller dan Kelsen. Yang pertama merupakan bagian dari kelompok hukum kodrat sedangkan yang disebut terakhir jamak disebutkan dalam kategori positivisme hukum. Bukan pada tempatnya untuk menjelaskan secara rinci masing-masing perbedaan tersebut. Sebaliknya, tulisan ini justru hendak mengedepankan bahwa bahkan di antara dua kelompok yang saling bertikai tersebut dapat dijahit suatu benang merah.

Meskipun sama-sama menekankan unsur intrinsik moralitas hukum, baik Radbruch maupun Fuller tidak menampik pentingnya kepastian hukum. Unsur kepastian tersebut dapat ditemukan dalam Radbruch yang justru menyatakan keharusan untuk melakukan upaya ke keadilan [*strive for justice*] dalam proses pembentukan hukum untuk menghindari suatu peraturan perundang-undangan menjadi “*flawed law*” atau lebih-lebih “*statutory lawlessness*”.⁹ Kepastian hukum juga terdapat dalam delapan prinsip yang diajukan oleh Fuller yang justru merupakan bagian dari salah satu unsur intrinsik moralitas dalam hukum itu sendiri. Kelsen tanpa perlu dinyana menafikkan apa yang disebut sebagai moralitas hukum. Akan tetapi pandangan Kelsen tentang prinsip statis dan dinamis sebagaimana telah diutarakan itu sendiri bukankah dapat pula dipandang sebagai moralitas, betapapun itu pasti akan ditentang oleh Kelsen sendiri.

Dua madzhab hukum tersebut sengaja ditorehkan disini untuk menunjukkan bahwa keduanya masih memberikan penekanan pada hukum setelah proses legislasi berakhir: apakah hukum tersebut “baik” (dalam istilah hukum kodrat) maupun hukum yang “valid” (dalam istilah Kelsen). Pertanyaannya kemudian langkah apa yang harus dilakukan agar hukum tersebut menjadi “baik” dan “valid”? Nampaknya kedua madzhab melihat hukum sebagai sebuah produk, tapi tidak pada proses bagaimana ia disusun.

Pada proses penciptaan norma dalam landasan berpikir yang demikian, ilmu perundang-undangan menemukan relevansinya. Ilmu hukum, dengan begitu, tidak lagi -meminjam Luc Wintgens- dianggap sebagai “burung hantu minerva yang baru terbang setelah terbenamnya proses legislasi”.¹⁰ Kelompok penstudi hal ikhwal penciptaan peraturan sebagai bagian dari

⁹*Op.cit.* Gustav Radbruch, p. 6.

¹⁰Luc Wintgens “Rationality in Legislation- Legal Theory as Legisprudence: An Introduction” dalam Luc Wintgens (ed). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. (Oxford-Portland Oregon : Hart Publishing, 2002), p. 1.

ilmu hukum ini belakangan dikenal sebagai “*Legisprudence*”.¹¹ Sementara itu, apabila hendak dilacak, gagasan tentang ilmu perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam karya-karya yang disampaikan oleh A. Hamid S. Attamimi.¹²

Mari kita tilik sebentar apa kiranya yang menjadi perhatian dari *legisprudence* tadi. Apabila hendak dikatakan, bahwa perkembangan teori hukum [*legalism*] pada dasarnya hanya melihat hukum “telah ada disana” [*just there*]. Karena proses pembuatan hukum [*norm making act*] adalah melulu tindakan politik, maka ia dianggap bukan bagian teori hukum. Jadi hukum yang baik maupun validitas hukum hanya dapat diterakan “nanti” setelah hukum tersebut telah selesai dibikin.¹³

Intinya, apa yang disebut sebagai ilmu hukum itu bukan hanya soal pengunjung restoran yang menikmati masakan yang sudah jadi, melainkan juga tentang bagaimana proses bahan-bahan diolah-diracik, siapa yang mengolahnya, dan bagaimana ia disajikan. Perluasan ini nampaknya juga bukan monopoli perdebatan teknis semata, tapi meliputi dalam konteks yang lebih luas, perihal *meaningful democracy* dalam suatu perwujudan negara hukum.¹⁴

Syahdan, sesuai judul dari pidato yang disampaikan pada kesempatan yang berbahagia ini hendak mengusulkan pendekatan telaah kelembagaan. Dengan melihat pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai obyeknya dari kacamata kelembagaan, maka studi ini masih termasuk dalam “ikhtiar pengembangan peraturan perundang-undangan” yang sebelumnya juga telah disampaikan oleh para Guru besar seperti A. Hamid S. Attamimi maupun Maria Farida Indrati.

¹¹*Ibid*, p. 2. Wintgens secara cukup dramatis mengatakan bahwa dalam studi klasik tentang hukum umumnya hanya menganggap proses penciptaan hukum sebagai ranah politik, ranah kedaulatan. Kedaulatanlah yang menentukan makna dan validitas hukum. Minimnya perhatian pada proses penciptaan norma seolah-olah membuat ilmu hukum hanya memandang kedaulatan secara hening saja [*sovereignty in silence*].

¹²A. Hamid S. Attamimi “Pengembangan Peraturan Perundang-undangan Indonesia” makalah Seminar Hukum Nasional IV Juli 1994., lihat juga A. Hamid S. Attamimi. Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Februari 1990.

¹³Luc J. Wintgens, *op.cit.* p. 15.

¹⁴Brian Z. Tamanaha, “The Rule of Law For Everyone?” dalam *Current Legal Problems*, Vol. 55, M. D. A. Freeman. New York: Oxford University Press, 2002.

2. KONDISI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Hadirin yang senantiasa berbahagia,

Sebelum sampai pada tujuan untuk memberikan tawaran solusi, maka ada baiknya untuk melihat terlebih dahulu potret situasi peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pada aras perundang-undangan, Maria Farida Indrati telah sejak lama mengingatkan fenomena kecenderungan dari pembentuk UU yang “semakin boros dan membesar-besarkan persoalan”.¹⁵ Hal tersebut terkonfirmasi melalui kajian terhadap 428 (empat ratus dua puluh delapan) Undang-Undang (UU) pada saat saya melakukan studi doctoral.¹⁶ Tidak berhenti sampai disitu, ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah UU juga memiliki problematika yang tidak kalah kompleks, Saldi Isra bahkan menggambarkan kondisi pembentukan peraturan yang begitu terbuka sangat mungkin menjadi “liar” karena mengabaikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang akibatnya mengorbankan kepastian hukum.¹⁷

Hasil kajian dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan memperlihatkan kelemahan tidak sinkronnya perencanaan Peraturan Perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan.¹⁸ Selain itu ada kecenderungan Peraturan Perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiperregulasi”.¹⁹ Hal ini diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem Peraturan Perundang-undangan.²⁰

¹⁵Maria Farida, “Pemahaman tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945” Pidato Guru Besar FH UI, 2007.

¹⁶Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan... op.cit.*, hlm. 130-1.

¹⁷Saldi Isra “Merampingkan Regulasi”, Kompas Senin 20 Maret 2017.

¹⁸Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), “Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya”, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia [YSHK], 2019), hlm. 2.

¹⁹*Ibid*

²⁰*Ibid*

Dalam Strategi Nasional Reformasi Regulasi yang disusun oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) disebutkan secara umum permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya kuantitas peraturan perundang-undangan yang berlebihan, melainkan juga persoalan kualitas peraturan perundang-undangan yang diklasifikasi menunjukkan gejala konflik, Inkonsisten, multitafsir dan tidak operasional.²¹ Peraturan perundang-undangan dikatakan konflik apabila terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya.²² Peraturan perundang-undangan dinyatakan inkonsisten apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.²³

Peraturan Perundang-undangan dinyatakan sebagai multitafsir apabila terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas.²⁴ Peraturan perundang-

²¹Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewudkan regulasi yang sederhana dan tertib*. (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015), hlm. 18-19

²²Contohnya Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang mengatur bahwa Hak Guna Usaha (HGU) dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 60 tahun dengan Pasal 22 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang mengatur bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 tahun. *Ibid*

²³Contoh Definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia) dengan definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2007 jo. PP Nomor 62 Tahun 2008 Tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-daerah Tertentu (Penanaman modal adalah investasi berupa aktiva tetap berwujud termasuk tanah yang digunakan untuk kegiatan utama usaha, baik untuk penanaman modal baru maupun perluasan dari usaha yang telah ada). *Ibid*

²⁴Contoh Pasal 14 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal menyatakan: "Setiap penanam modal berhak mendapat: a. kepastian hak, hukum, dan perlindungan; b. dst ...". Penjelasan pasal 14 huruf (a) menyatakan bahwa "Yang dimaksud dengan 'kepastian hak' adalah jaminan Pemerintah bagi penanam modal untuk memperoleh hak sepanjang penanam modal telah melaksanakan kewajiban yang ditentukan". Perumusan pasal dan penjelasannya tidak menjawab "hak apa saja" sehingga potensi terjadinya multitafsir sangat besar'. *Ibid*

undangan dinyatakan tidak operasional apabila regulasi tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Terkait kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia digambarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020 – 2024 sebagai bagian permasalahan pembangunan bidang hukum yang dihadapi saat ini, yaitu kondisi terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*), regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum.²⁵ Ditambahkan Regulasi dan kelembagaan menjadi salah satu penghambat utama (*the most binding constraint*) pertumbuhan ekonomi di Indonesia, hal ini dikarenakan Pola pikir yang selama ini dilakukan dan dipahami oleh Kementerian/ Lembaga/Pemerintah Daerah adalah dengan membuat regulasi sebanyak-banyaknya.²⁶

Cara lain untuk melihat situasi dan kondisi dari peraturan perundang-undangan kita hari ini adalah dengan melihat permohonan pengujian peraturan perundang-undangan baik pada koridor MK dan Mahkamah Agung (MA). Banyaknya jumlah permohonan dan putusan yang mengabulkan permohonan pemohon perkara pengujian di dua lembaga tersebut mesti dilihat sebagai fenomena “gunung es” dalam menilai sejauh mana kualitas peraturan perundang-undangan yang kita miliki.

Dalam Laporan MK Tahun Tahun 2021 disebutkan selama 2003-2021 MK telah mendaftarkan sebanyak 1.501 perkara Pengujian Undang-Undang.²⁷ Dari 1.501 perkara tersebut, MK telah memutuskan 1.479 perkara (98,53%) dan 22 perkara (1,47%) masih dalam proses pemeriksaan. Jika dilihat berdasarkan amar, 1.479 putusan tersebut terdiri atas, 282 perkara dikabulkan (19%), 531 perkara ditolak, 484 perkara tidak dapat diterima, 147 perkara ditarik kembali, 23 perkara dinyatakan gugur, dan 12 perkara dinyatakan MK tidak berwenang.²⁸

²⁵Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, Narasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, hlm, VIII.8

²⁶*Ibid*, hlm. IX.3

²⁷Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2022), hlm. 43

²⁸*Ibid*

Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU di MA dalam dua tahun terakhir, pada tahun 2020 MA menerima 63 perkara, sementara pada tahun 2021 sebanyak 48 perkara.²⁹ Pada tahun 2020 dari 63 perkara kategori amar putusan adalah kabul 5 perkara (7,94%), tolak 41 perkara (65,08%), tidak dapat diterima 16 perkara (25,40%), dan dicabut sebanyak 1 perkara (1,59%).³⁰

Dalam Indeks Negara Hukum (Rule of Law Index) Tahun 2021 yang dirilis oleh The World Justice Project (WJP) Indonesia berada di peringkat 68 dari 139 Negara yang dilakukan penilaian dengan skor keseluruhan 0.52.³¹ Terdapat 8 indikator dalam Indeks Negara Hukum ini meliputi: pembatasan kekuasaan pemerintah, absennya korupsi, keterbukaan pemerintahan, hak asasi, ketertiban dan keamanan, penegakan peraturan perundang-undangan, sistem peradilan perdata, dan sistem peradilan pidana.³²

Untuk indikator penegakan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengukur sejauh mana peraturan perundang-undangan ditegakkan secara adil dan efektif dimana untuk tahun 2021 skor indikator ini adalah 0.55. Dalam Indikator ini terdapat 5 unsur penilaian yaitu: (i) peraturan perundang-undangan seperti ketenagakerjaan, lingkungan, kesehatan masyarakat, perlindungan konsumen ditegakkan secara efektif (Skor 0.40); (ii) peraturan perundang-undangan diterapkan dan ditegakkan tanpa adanya pengaruh yang tidak patut seperti penyuapan, atau adanya konflik kepentingan (Skor 0.45); (iii) Proses administrasi dilakukan tanpa penundaan yang tidak masuk akal (Skor 0.43); (iv) proses hukum yang semestinya dihormati oleh pemegang otoritas administrasi yang berwenang (Skor 0.53); (v) pemerintah tidak mengambil alih tanpa proses hukum dan kompensasi yang memadai (Skor 0.61).³³

²⁹Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan 2021 Mahkamah Agung Republik Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2022), hlm, 88

³⁰*Ibid*

³¹The WJP Rule of Law Index merupakan laporan tahunan yang merupakan hasil survei terhadap lebih dari 138.000 rumah tangga dan 4.200 praktisi dan pakar hukum di seluruh dunia. Skor berkisar 0 hingga 1, dengan 1 menunjukkan yang terkuat ketaatan pada supremasi hukum. Lihat WJP Rule of Law Index®, "Country Press Release", https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Indonesia_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release_1.pdf, diakses 28 September 2022.

³²*Ibid*

³³World Justice Project, *World Justice Project Rule of Law Index 2021* (Washington:

Kalau hendak jujur, ternyata kondisi peraturan perundang-undangan saat ini salah satunya disebabkan karena pembentukan peraturan perundang-undangan masih belum rapih betul. “Kecerobohan” menerbitkan tumpang-tindih dan pertentangan peraturan perundang-undangan yang dialami oleh Aji Saka bertahun-tahun lalu masih juga kita alami hari ini. Sampai disini ada sejumlah kata-kata kunci yang dapat dipakai untuk memotret realita peraturan perundang-undangan di Indonesia: “tumpang-tindih”, “boros”, “liar”, “over-regulasi”, “obesitas regulasi”, dan “hiper regulasi”, Kata-kata kunci tersebut menurut hemat saya justru dapat kita gunakan sebagai pelecut untuk senantiasa menggerakkan perubahan ke arah yang lebih baik.

Karenanya dapat dipahami inisiasi maupun usulan-usulan untuk melakukan penataan pembentukan peraturan perundang-undangan. Saya sendiri menjadi bagian dari yang mendukung usulan tersebut. Hal ini didasarkan bahwa untuk mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya perlu memastikan 2 prasyarat terpenuhi yaitu meliputi: 1. tertib dasar-dasar perundang-undangan yang baik (jenis, hierarki dan materi muatan); dan 2. tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan (tertib prosedur dan tertib substansi).

Agar Peraturan Perundang-undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan 2 (dua) tertib, yaitu tertib dasar Peraturan Perundang-undangan dan tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) pada bagian Penjelasan Umum menyatakan pentingnya dua tertib tersebut. Pengakuan tersebut terwujud dengan UU P3 memuat materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan; penyusunan; teknik penyusunan; pembahasan, pengesahan/penetapan rancangan Peraturan Perundang-undangan, dan pengundangan.³⁴

Terkait dengan tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari 2 (dua) bagian yaitu tertib prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan tertib substansi peraturan perundang-

World Justice Project, (2021), p.96

³⁴Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya”, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm. 1

undangan. Untuk tertib prosedur terkait dengan tahapan pembentukan meliputi: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan peraturan perundang-undangan. Tertib ini menekankan pada terpenuhinya prosedur/tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pedomannya adalah peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Konsekuensi tidak terpenuhinya tertib ini adalah dapat dilakukannya pengujian formil yang berimplikasi pada cacat prosedur dan pembatalan keseluruhan peraturan perundang-undangan oleh MK atau MA.

Adapun untuk tertib substansi menekankan substansi peraturan perundang-undangan yaitu materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan selaras dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat, putusan pengadilan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Konsekuensi tidak terpenuhinya tertib ini adalah pengujian materiil dan dapat dibatalkannya materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang tidak memenuhi tertib substansi ini oleh MK atau MA.

Pancasila menjadi salah satu tolok ukur dalam tertib substansi mengingat kedudukannya sebagai sumber dari segala sumber pembentukan hukum nasional.³⁵ Dalam pandangan Ahmad Basarah pencantuman kedudukan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, meskipun secara normatif hanya diatur di tingkatan undang-undang, yang dalam hal ini adalah UU P3, bukanlah berarti kemudian dapat mudah disimpangi oleh para pembentuk UU atau peraturan perundang-undangan.³⁶ Hal tersebut mengingat kedudukan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara merupakan konsekuensi logis dari kedudukan Pancasila sebagai dasar negara, sehingga tanpa diatur atau ditulis dalam UU P3 sekalipun sebenarnya kedudukan Pancasila sebagai dasar negara adalah tetap sebagai sumber segala sumber hukum negara yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia.³⁷

³⁵Pasal 2 UU P3

³⁶Ahmad Basarah, *Bung Karno, Islam, dan Pancasila* (Jakarta: Konstitusi Press, 2017), hlm. 130

³⁷*Ibid*

Pentingnya Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga disampaikan oleh Arief Hidayat dengan menyatakan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila merupakan prinsip-prinsip universal yang tidak hanya sebagai dasar negara dan ideologi bangsa, tetapi juga sebagai ilmu pengetahuan yang paripurna.³⁸ Prinsip-prinsip itu apabila dikaji maka adalah ilmu yang paripurna dan paling cocok diterapkan oleh masyarakat heterogen, masyarakat yang bhineka seperti Indonesia. Lebih lanjut menurut Arief Hidayat Pancasila bisa diaplikasikan dalam kehidupan ber hukum, Pancasila dapat diaplikasikan dalam kehidupan bersosiologi, Pancasila dapat diaplikasikan dalam kehidupan berpolitik dan lain sebagainya.³⁹

MK melalui berbagai putusannya telah menegaskan posisinya perihal betapa pentingnya tertib prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan tertib substansi peraturan perundang-undangan. Dalam Pertimbangan Putusan MK Nomor 79/PUU-XVII/2019 disebutkan bahwa pengujian formil (*formeele toetsing*) adalah pengujian atas suatu produk hukum yang didasarkan atas proses pembentukan UU.⁴⁰ Secara umum, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstiusionalitas suatu UU dari segi formilnya adalah sejauh mana UU itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*).⁴¹

³⁸Mahkamah Konstitusi, "Arief Hidayat Bahas Implementasi Nilai-Nilai Pancasila". <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18283>, diakses 5 Oktober 2022

³⁹*Ibid*

⁴⁰Putusan MK Nomor 79/PUU-XVII/2019 adalah putusan dalam perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁴¹Apabila dijabarkan dari 3 (ketiga) kriteria di atas, maka pada dasarnya pengujian formil oleh MK mencakup pengujian:

- a. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan UU, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu UU menjadi UU;
- b. pengujian atas bentuk, format, atau struktur UU;
- c. pengujian berkenaan dengan kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan UU; dan
- d. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil.

Pertimbangan Putusan MK Nomor 79/PUU-XVII/2019, hlm. 361-362.

Dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disebutkan keharusan untuk patuh pada ketentuan teknis atau tata cara bukan berarti MK tidak mementingkan aspek substansi yang telah disusun dalam norma 11/2020, karena pada prinsipnya dalam pembentukan UU antara teknis dan substansi (formil dan materiil) tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Adanya persoalan pada aspek teknis atau tata cara pembentukan akan berdampak pada tidak terwujudnya tertib hukum pembentukan suatu peraturan yang pada akhirnya akan berdampak pula pada tidak dapat dilaksanakannya substansi dari peraturan yang telah dibentuk.⁴²

3. KONDISI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU P3 yang menyatakan sebagai berikut: *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) UU P3 mengakui keberadaan peraturan perundang-undangan lain yaitu:

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat; Peraturan Dewan perwakilan Daerah; Peraturan Mahkamah Agung; Peraturan Mahkamah Konstitusi; Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan; Peraturan Komisi Yudisial; Peraturan Bank Indonesia; Peraturan Menteri; Peraturan badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang; Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; Peraturan Gubernur; Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Bupati/Walikota; dan Peraturan kepala Desa atau yang setingkat.

Kemudian, UU P3 juga menyebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan pembentukan perundang-undangan adalah mencakup tahapan berupa perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau

⁴²Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 403

penetapan, dan pengundangan.⁴³ UU P3 kemudian menjabarkan secara lebih lanjut perencanaan penyusunan pada setiap tingkatan hierarki peraturan perundang-undangan. Pada jenis UU, perencanaan pembentukan dilaksanakan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan pemerintah.⁴⁴

Penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR, yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.⁴⁵

Pada tingkat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UU, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum juga memiliki peran koordinatif untuk penyusunan Peraturan pemerintah dan Peraturan presiden.⁴⁶ Untuk perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 seperti Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (Peraturan LPNK), atau Peraturan Lembaga Non-struktural (Peraturan LNS) diserahkan kepada masing-masing lembaga disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.⁴⁷

Sebagai tindak lanjut kewenangan tersebut maka beberapa Kementerian menyusun ketentuan terkait perencanaan maupun penyusunan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangannya. Sebagai contoh Kementerian Agama mengatur mengenai perencanaan pembentukan Peraturan Menteri Agama dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri pada Kementerian Agama. Kementerian Pertanian melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor

⁴³Pasal 1 angka 1 UU P3

⁴⁴Pasal 20 ayat (1) UU P3 awalnya mengatur Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah. Namun oleh Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Pasal ini dianggap bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan pemerintah*";

⁴⁵Pasal 21 UU P3

⁴⁶Pasal 26 dan Pasal 31 UU P3

⁴⁷Pasal 42 UU UU P3

25/ PERMENTAN/OT.010/7/2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perencanaan Permen atau lembaga yang disusun dan dikoordinasikan sendiri oleh Kementerian masing masing tanpa melibatkan atau dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum sebagaimana halnya perencanaan UU, PP dan Perpres berakibat kementerian dapat secara bebas dan tanpa batas menentukan jumlah peraturan yang akan dibentuk. Sebagai contoh pada tahun 2021 Kementerian Dalam Negeri telah membentuk 60 Permen, sementara pada 2022 (data sampai 23 September 2022) telah membentuk 84 Permen.⁴⁸ Kemudian Kementerian Perdagangan di Tahun 2021 telah membentuk 72 Permen, Sementara pada 2022 (data sampai 10 Agustus 2022) telah membentuk 48 Permen.⁴⁹

Secara keseluruhan hingga 18 Oktober 2022 berdasarkan website Peraturan.go.id jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebanyak 49.229 dengan rincian 1715 UU, 4766 PP, 2232 Perpres, 17796 Permen, 4822 Peraturan Lembaga, dan 17898 Peraturan Daerah (Perda).⁵⁰ Kemudian PSHK mencatat, dalam kurun waktu Oktober 2014 sampai Oktober 2018 ada total 8.945 regulasi yang dibentuk di tingkat nasional, meliputi UU, PP, Perpres, dan Permen. Pada kurun waktu empat tahun itu, peraturan menteri paling banyak, mencapai 7.621.⁵¹

Data jumlah peraturan perundang-undangan tersebut mengkonfirmasi pendapat Saldi Isra bahwa sumbangan terbesar *overregulated* jelas berasal dari peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya di bawah UU utamanya Permen dan Peraturan Lembaga.⁵² Secara hukum, ruang untuk pembentukan regulasi berupa peraturan menteri didasarkan Pasal 8 UU P3. Meski dalam ketentuan tersebut tidak hanya ruang untuk membentuk peraturan menteri, bagi pembantu presiden, dasar hukum pembentukan peraturan perundang-

⁴⁸JDIH Kementerian Dalam Negeri, <http://jdih.kemendagri.go.id/jdih/portal/index/permendagri.php>, diakses 30 September 2022

⁴⁹JDIH Kementerian Perdagangan, <https://jdih.kemendag.go.id/peraturan/detail/2562/1>, diakses 30 September 2022

⁵⁰Peraturan.go.id, "Direktori", <https://peraturan.go.id/peraturan/direktori.html>, diakses 18 Oktober 2022

⁵¹PSHK, "Obesitas Regulasi", <https://pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>, diakses 1 Oktober 2022

⁵²Saldi Isra "Merampingkan...*op.cit.*

undangan telah menghadirkan jumlah regulasi sangat dominan dari semua jumlah produk hukum yang dibentuk jajaran eksekutif. Padahal, secara konstitusional, dari jajaran eksekutif, menteri hanya pembantu presiden yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.⁵³

Berikutnya pada tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan, untuk penyusunan RUU, RPP dan Raperpres telah diatur dalam UU P3 maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres 87/2014).⁵⁴ Kedua peraturan perundang-undangan tersebut mengatur untuk tahap penyusunan RUU, RPP, dan Raperpres, secara garis besar dimulai dari pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian.⁵⁵ Keanggotaan panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian terdiri atas unsur: kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; kementerian/lembaga pemerintah non kementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam RUU, RPP, dan Raperpres yang berasal dari instansi pemrakarsa.⁵⁶

Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU, RPP, dan Raperpres yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia antarkementerian dan/atau antar non kementerian kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.⁵⁷ Berdasarkan permohonan dimaksud, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, RPP, Raperpres. Menteri menyampaikan kepada pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, RPP, dan Raperpres yang telah mendapatkan paraf persetujuan untuk disampaikan kepada Presiden.⁵⁸

⁵³*Ibid*

⁵⁴diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 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

⁵⁵Pasal 45 ayat (1) Perpres 87/2014

⁵⁶Pasal 45 ayat (3) Perpres 87/2014

⁵⁷Pasal 51 ayat (1) Perpres 87/2014

⁵⁸Pasal 51 ayat (2) Perpres 87/2014

Berbeda dengan RUU, RPP, dan Raperpres untuk prosedur penyusunan Permen, Peraturan LPNK, atau Peraturan LNS ternyata tidak diatur dalam UU P3 maupun Perpres 87/2014. Akibat ketiadaan pengaturan ini, maka kementerian, LPNK atau LNS membuat pengaturan sendiri tentang prosedur penyusunan Peraturan Perundang-undangan pada masing-masing lembaga. Sebagai contoh, Kementerian Pariwisata menyusun Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

Berbeda dengan penyusunan RUU, RPP, dan Raperpres, dari contoh penyusunan Permen di lingkungan Kementerian Pariwisata ini tidak ditemukan kewajiban untuk dilakukan harmonisasi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Hal ini tentu menimbulkan persoalan mengingat semua Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari hierarki norma hukum. Berdasarkan prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada Peraturan Perundang-undangan di atasnya.⁵⁹ Selain itu, secara horizontal suatu Peraturan Perundang-undangan harus menghindari pertentangan atau tumpang tindih antara materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang setingkat, yang mengatur mengenai hal yang sama atau saling berhubungan satu sama lain dalam satu rumpun Peraturan Perundang-undangan.⁶⁰

Perkembangannya kemudian dalam rangka mengisi kekosongan hukum pengaturan kewajiban Pengharmonisasian Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS, maka Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Non-Struktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Melalui Permen ini akhirnya diatur kewajiban, yakni bahwa Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, atau rancangan

⁵⁹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 226.

⁶⁰Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Badan Keahlian DPR, 2017), hlm. xx.

Peraturan LNS wajib disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pembina Perancang untuk diharmonisasikan.

Pada 2021 dengan tujuan untuk menghasilkan Peraturan Menteri/Kepala lembaga yang berkualitas, harmonis dan tidak sektoral diundangkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga (Perpres 68/2021). Meskipun judul Perpres ini mengatur pemberian persetujuan, namun terdapat ketentuan yang mengatur terlebih dahulu mengenai materi muatan apa yang dapat diatur melalui Permen/Kepala Lembaga, yaitu perintah peraturan perundang-undangan, arahan Presiden, atau pelaksanaan penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.⁶¹

Dalam Perpres 68/2021 diatur kewajiban setiap rancangan Permen/Kepala Lembaga yang akan ditetapkan oleh Menteri/ Kepala Lembaga yang memenuhi kriteria tertentu wajib mendapatkan persetujuan Presiden. Kriteria tertentu yang dimaksud adalah: a. berdampak luas bagi masyarakat; b. bersifat strategis, yaitu berpengaruh kepada program prioritas presiden, target pemerintah yang ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana kerja pemerintah, pertahanan dan keamanan, serta keuangan negara; dan/atau c. lintas sektor atau lintas kementerian/lembaga.⁶²

Adapun prosedur untuk mendapatkan persetujuan ini adalah Menteri/Kepala Lembaga sebagai pemrakarsa menyampaikan permohonan tertulis kepada Presiden. Atas permohonan tersebut Sekretariat Kabinet menyampaikan rekomendasi permohonan persetujuan kepada Presiden. Persetujuan Presiden berupa keputusan: a. persetujuan Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga; b. Penolakan Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga; atau c. pemberian arahan kebijakan lain.⁶³

Keberadaan Perpres 68/2021 dapat dilihat sebagai upaya melengkapi proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang belum diatur dalam UU P3 maupun Perpres 87/2014. Namun demikian terdapat beberapa catatan atas Perpres 68/2021 yang menimbulkan pertanyaan mendasar diantaranya perihal UU P3 sama sekali tidak menyebutkan

⁶¹Pasal 2 ayat (2) Perpres 68/2021

⁶²Pasal 3 Perpres 68/2021

⁶³Pasal 8 ayat (1) Perpres 68/2021

keajiban perlunya persetujuan Presiden atau lembaga lainnya terkait wewenang untuk membentuk Permen, Peraturan Badan/lembaga. Pasal 8 ayat (2) UU P3 hanya mengatur Peraturan Perundang-undangan seperti Permen, Peraturan Badan/lembaga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kemudian siapa yang dimaksud kepala lembaga, mengingat ketentuan umum Pepres 68/2021 tidak memberikan ruang lingkup yang masuk kategori kepala lembaga ini. apakah kepala lembaga komisi negara Independen seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Otoritas Jasa Keuangan (OJK) masuk kategori lembaga yang sebelum menetapkan rancangan Peraturan Lembaga wajib mendapatkan persetujuan Presiden. Padahal sesuai UU yang mengatur KPU maupun OJK jelas disebutkan dalam membentuk peraturan lembaga tidak memerlukan persetujuan dari Presiden atau lembaga lainnya.⁶⁴

Berikutnya mengingat menggunakan nomenklatur Rancangan Peraturan Kepala Lembaga, maka Perpres 68/2021 apakah juga berlaku untuk peraturan yang nomenklaturannya adalah Peraturan Lembaga, namun kedudukan lembaga tersebut ada di bawah Presiden seperti Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 15 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan: *Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang: mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian.*

Perpres 68/2021 mengatur setiap rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang akan ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga wajib mendapatkan persetujuan Presiden. Permohonan persetujuan secara tertulis kepada Presiden wajib disertai dengan: a. naskah penjelasan urgensi dan pokok-pokok pengaturan; b. surat keterangan

⁶⁴Lihat Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum: *Untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan keputusan KPU.* Kemudian lihat Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan: *Untuk melaksanakan tugas pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang:... menetapkan peraturan dan keputusan OJK.*

telah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pematangan konsepsi dari Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶⁵

Dengan demikian konsep persetujuan yang dimaksud adalah persetujuan terhadap naskah rancangan Permen/Kepala Lembaga yang telah disusun namun belum ditetapkan, dan bukan terhadap usulan akan dibentuknya rancangan Permen/ Kepala Lembaga. Akan menjadi masalah apabila Persetujuan Presiden berupa keputusan penolakan Rancangan Permen/Kepala Lembaga. Mengingat terjadi inefisiensi/pemborosan dikarenakan rancangan Permen/Kepala Lembaga yang sudah disusun dan mendapat penolakan Presiden tersebut disusun dengan menggunakan anggaran penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan Kementerian/Lembaga.

Secara umum, biaya regulasi terdiri dari biaya pembentukan, biaya kepatuhan/administrasi dan biaya implementasinya. Biaya pembentukan adalah biaya untuk menghasilkan regulasi dari mulai rancangan sampai regulasi tersebut ditetapkan.⁶⁶ Pada tahun 2021, Menteri Keuangan telah menetapkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 123/PMK.02/2021 tentang Standar Biaya Keluaran 2022. Salah satu Standar Biaya Keluaran (SBK) yang ditetapkan dalam PMK tersebut adalah SBK Penyusunan Peraturan Menteri.⁶⁷

SBK Penyusunan Peraturan Menteri merupakan bagian dari rekomendasi *New Protocol for New Baseline* di DJA. Data yang digunakan adalah data realisasi dan output peraturan menteri di 15 K/L dengan pagu terbesar. Dengan statistika sederhana, didapatkan hasil rata-rata biaya penyusunan peraturan menteri sebesar Rp. 232 juta.⁶⁸ Sementara SBK penyusunan Peraturan Menteri dalam PMK 123/2021 ditetapkan Penyusunan 1 Peraturan Menteri yang bersifat internal Rp. 100 Juta dan penyusunan 1 Peraturan Menteri yang bersifat eksternal adalah Rp. 200 Juta.⁶⁹

⁶⁵Pasal 6 Perpres 68/2021

⁶⁶Muhammad Indra Haria Kurba, "Memangkas Biaya Regulasi", <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/memangkas-biaya-regulasi>, diakses 29 September 2022

⁶⁷Pasal 2 ayat (2) PMK Nomor 123/PMK.02/2021

⁶⁸*Ibid*

⁶⁹Lampiran I PMK Nomor 123/PMK.02/2021

4. KONDISI KELEMBAGAAN PENGELOLA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Berbagai kajian terkait kelembagaan pengelola peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan masih tersebar nya tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke berbagai institusi. Hal ini tentunya menyulitkan Pemerintah untuk memastikan agar rancangan Peraturan Perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan pembangunan Pemerintah.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) berpendapat, manajemen pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menunjukkan belum ada suatu badan dalam Pemerintah, yang bertanggung jawab penuh memastikan agar Peraturan Perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan Pemerintah secara keseluruhan.⁷⁰ Badan dimaksud adalah badan yang memiliki kewenangan memastikan pengambilan keputusan pembentukan Peraturan Perundang- undangan berdasarkan bukti dan berkoordinasi dengan badan-badan lain dalam Pemerintah.⁷¹

Dalam Strategi Nasional Reformasi Regulasi yang disusun oleh Kementerian PPN/Bappenas disebutkan Identifikasi awal mengenai kelembagaan pembentuk regulasi mengindikasikan adanya permasalahan besar di dalam proses pembentukan regulasi berdasarkan UU P3.⁷² Dari perspektif kelembagaan, tidak ada satupun lembaga yang mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan regulasi secara nasional. Kewenangan perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi tersebut tersebar pada kementerian/lembaga, sementara Kementerian Hukum dan HAM yang tidak mempunyai kewenangan untuk menangani kebijakannya dan hanya menangani sebagian proses pembentukan regulasi.⁷³

Konsekuensi dari rancangan kelembagaan yang tidak tepat dalam mengelola fungsi regulasi seperti ini hanya mengakibatkan hilangnya

⁷⁰Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia Government Capacity to Assure High Quality Regulation* (Paris: OECD, 2012), p. 46.

⁷¹*Ibid*

⁷²Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi...op.cit*, hlm.45

⁷³*Ibid*

kendali terhadap proses perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi. Alhasil kuantitas terus meningkat dan kualitas regulasi terus menurun dan selanjutnya kepastian hukum semakin tidak terwujud.⁷⁴ Berbeda halnya apabila perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi berada pada satu lembaga sehingga paling tidak kuantitas regulasi dapat dikendalikan secara lebih proporsional dan kualitas regulasi dapat dikendalikan dengan baik.⁷⁵

Dalam Kajian PSHK Permasalahan dalam aspek kelembagaan pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan terjadi pada hampir setiap tahapan, bahkan juga termasuk tahapan yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU P3 yaitu pengawasan dan evaluasi. Permasalahan itu disebabkan karena tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁶

Terdapat 2 (dua) akar masalah yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan itu: pertama, kewenangan sudah diatur dalam UU P3 tetapi hanya bersifat koordinatif sehingga tidak mampu mengendalikan dan mengambil keputusan secara cepat dan strategis; dan kedua, kewenangan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak diatur dalam UU P3, sehingga berbagai inisiatif yang ada tidak terkoordinasi dan cenderung berbenturan satu sama lain karena tingginya ego sektoral dan penggunaan dasar hukum yang berbeda antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.⁷⁷

Tersebar nya kewenangan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tergambar dalam Tabel sebagai berikut:

⁷⁴*Ibid*, hlm. 46

⁷⁵*Ibid*, hlm. 46

⁷⁶Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), "Kajian Reformasi Regulasi...*op.cit*, hlm. 81

⁷⁷*Ibid*

Tabel.1 Kelembagaan Pemerintah/Lembaga Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Berdasarkan UU P3 dan Perpres 87/2014

JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	PERENCANAAN	PENYUSUNAN	PENGHARMONISASIAN	PENGUNDANGAN
Undang-Undang	<ul style="list-style-type: none"> Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (Badan Pembinaan Hukum Nasional/ BPHN) berkoordinasi dengan Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Keuangan, Mendagri 	<ul style="list-style-type: none"> Disiapkan Pemrakarsa (Menteri atau pimpinan LPNK) Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan atau antar non kementerian 	Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (Ditjen Peraturan Perundang-undangan)	Menteri Sekretaris Negara
Peraturan Pemerintah	Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (BPHN)	<ul style="list-style-type: none"> Disiapkan oleh Pemrakarsa (menteri/ pimpinan LPNK dan/atau pimpinan lembaga lain) Pemrakrsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian. 	Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (Ditjen Peraturan Perundang-undangan)	Menteri Sekretaris Negara
Peraturan Presiden	Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (BPHN)	<ul style="list-style-type: none"> Disiapkan oleh Pemrakarsa (Menteri/ pimpinan LPNK dan/atau pimpinan lembaga lain) Pemrakrsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian. 	Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (Ditjen Peraturan Perundang-undangan)	Menteri Sekretaris Negara
Peraturan Menteri/ Lembaga	Menjadi Kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing	lembaga, komisi, atau instansi masing-masing	lembaga, komisi, atau instansi masing-masing	Menteri Hukum dan HAM
Peraturan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> dikoordinasikan oleh biro hukum Pemda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait 	<ul style="list-style-type: none"> Pemrakarsa (Satuan Kerja Perangkat Daerah) tim penyusun Rancangan Perda 	Dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM	Sekretaris Daerah

Dari tabel di atas terlihat jelas bahwa Presiden hanya memiliki ruang terbatas saja dalam mengendalikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Menteri Hukum dan HAM) yaitu dalam hal perencanaan, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, RPP, Raperpres, dan Perda. Keterbatasan tersebut juga masih ditambah kondisi bahwa keterlibatan Kementerian Hukum dan HAM hanya dalam bentuk koordinasi dan bukan kewenangan penuh untuk memutuskan.

Sebagai contoh dalam Pasal 21 ayat (4) UU P3 disebutkan: *Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.* Kata koordinasi ini telah menimbulkan tafsir bahwa mengingat hanya memiliki kewenangan koordinasi maka semua usulan pembentukan UU oleh kementerian/lembaga harus diteruskan oleh Kementerian Hukum dan HAM ke Presiden, dan selanjutnya menjadi Prolegnas kesepakatan dengan DPR dan DPD.

Berikutnya terkait Pengharmonisasian RUU yang berasal dari Presiden, RPP dan Raperpres yang dalam UU P3 juga disebutkan dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.⁷⁸ Kata koordinasi ini sendiri telah menimbulkan berbagai tafsir apakah Kementerian Hukum dan HAM memiliki kewenangan tidak melanjutkan RUU, RPP, dan Raperpres yang disusun oleh pemrakarsa (menteri/pimpinan LPNK dan/atau pimpinan lembaga lain) dalam hal hasil harmonisasi menunjukkan permasalahan yaitu tidak selaras dengan Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sejajar, maupun teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁷⁹

Oleh Perpres 87/2014 disebutkan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi berdasarkan permohonan pemrakarsa RUU, RPP, dan Raperpres. Namun dalam praktiknya pelaksanaan ternyata pengharmonisasian dikonsepsikan sebagai proses mencari kesepakatan melalui rapat pengharmonisasian, pembulatan,

⁷⁸Pasal 47 ayat (3), Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (2)

⁷⁹Pasal 51 ayat (4) Perpres 87/2014

dan pemantapan konsepsi yang melibatkan wakil dari Pemrakarsa, kementerian/LPNK, dan/atau lembaga lain terkait.⁸⁰ Sebagai suatu proses mencari kesepakatan maka kedudukan masing-masing pihak adalah sejajar.

Kedudukan yang sejajar ini diperkuat dengan adanya syarat menteri/pimpinan LPNK dan/atau pimpinan lembaga terkait memberikan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah yang dilakukan pengharmonisasian, yaitu naskah RUU, RPP dan Raperpres.⁸¹ Syarat paraf persetujuan ini menjadi dasar menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk disampaikan kepada Presiden.⁸²

Terlepas bahwa kendali Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam dalam mengendalikan proses pembentukan RUU, RPP dan Raperpres masih terbatas, namun hal tersebut masih lebih baik ketimbang pengendalian pembentukan Permen/Peraturan Lembaga yang hampir tidak ada ruang untuk mengendalikan baik dari segi perencanaan, penyusunan maupun harmonisasinya. Sebagai contoh penyusunan Rancangan Permen yang mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, dan pengharmonisasian menurut UU P3 dan Perpres 87/2014 menjadi kewenangan masing-masing kementerian.

Benar bahwa terdapat Permenkumham 23/2018 yang di dalam Pasal 2 menetapkan pengharmonisasian merupakan salah satu tahapan yang harus dipenuhi dalam pembentukan Rapermen, Rancangan LPNK, atau Rancangan Peraturan dari LNS. Namun demikian, masih terdapat perbedaan tafsir atas kewenangan kementerian Hukum dan HAM dalam melakukan Harmonisasi Rapermen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS.

Pangkal perbedaan Tafsir ini adalah dikarenakan Permenkumham 23/2018 dasar wewenang pembentukannya berasal dari Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan

⁸⁰Pasal 52 ayat (1) Perpres 87/2014

⁸¹Pasal 53 ayat (2), Pasal 63, Pasal 65 Perpres 87/2014

⁸²Pasal 53 ayat (3), Pasal 63 dan Pasal 65 Perpres 87/2014

Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya yang menyebutkan Rapermen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS harus diharmonisasikan oleh perancang peraturan perundang-undangan. Permenkumham ini dinilai konflik atau bertentangan dengan UU P3 salah satunya Pasal 98 ayat (1) yang menentukan setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Istilah yang digunakan dalam Pasal ini adalah “mengikutsertakan” bukan secara khusus untuk mengharmoniskan. Beberapa Pasal lain dalam UU P3 yang dianggap dilanggar oleh Permenkumham 23/2018 adalah pasal mengenai pengharmonisasian seperti Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (2), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 58, yang pada dasarnya menyebutkan pengharmonisasian dilakukan oleh institusi, bukan perancang (individual).⁸³

Terlepas masalah perbedaan tafsir hukum atas kewenangan pengharmonisasian dalam Permenkumham 23/2018 ini, namun banyak pihak yang mengakui bahwa maksud Permenkumham ini baik karena selama ini di level penyusunan Permen, peraturan LPNK, atau LNS sering menimbulkan masalah.⁸⁴ Namun bagi yang keberatan dengan keberadaan Permenkumham ini tetap berpandangan bahwa tidak ada satu dasar hukum pun yang memberi kewenangan secara tegas kepada Kemenkumham cq Ditjen PP melakukan pengharmonisasian terhadap semua rancangan Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS.⁸⁵

Perbedaan tafsir atas legalitas kewenangan Permenkumham 23/2018 ini pada akhirnya dibawah ke ranah yudisial yaitu pengujian ke MA melalui Perkara Nomor 15 P/HUM/2019. Para pemohon perkara ini mendalilkan bahwa dengan perberlakuan Permenkumham 23/2018 telah merugikan pihak Pemohon yang berprofesi sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan di lingkup internal lembaga negara, lebih lanjut menurut para Pemohon perberlakuan Permenkumham tersebut mempunyai kewajiban

⁸³Hukumonline.Com, “Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu-lt5bdc39c5d3a98?page=1>, diakses 2 Oktober 2022

⁸⁴*Ibid*

⁸⁵*Ibid*

dalam hal pengharmonisasian yang dikhawatirkan akan menimbulkan kebingungan pada saat proses pengundangan peraturan perundang-undangan, karena adanya persyaratan surat selesai harmonisasi yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.⁸⁶

Dalam Putusan Perkara ini majelis hakim MA menyatakan “Permohonan Tidak Dapat Diterima”. Dalam putusannya Majelis Hakim menyatakan para pemohon tidak memiliki legal standing dalam permohonan tersebut karena tidak satu Pasal pun dalam Permenkumham 23/2018 yang mengambil alih kedudukan Perancang Peraturan Perundang-undangan di lingkup internal untuk turut serta pada Pengharmonisasian Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS sehingga tidak ada keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) yang menunjukkan kerugian baik potensial maupun aktual yang akan diderita oleh para Pemohon dengan berlakunya ketentuan tersebut.⁸⁷ Dalam pertimbangan putusan ini Majelis Hakim juga menyatakan pendapat hukumnya bahwa Permenkumham 23/2018 merupakan amanat dari Pasal 3 ayat (2) PP Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.⁸⁸

Makin tersebarnya peran kelembagaan di lembaga pemerintah dalam pengelolaan rancangan peraturan perundang-undangan juga ditambahkan dengan kehadiran Perpres 68/2021 yang menambahkan kewenangan kepada Sekretariat Kabinet. Dalam Perpres disebutkan permohonan persetujuan penetapan rancangan Permen/Kepala Lembaga diajukan kepada Sekretariat Kabinet untuk kemudian permohonan tersebut diajukan kepada Presiden.⁸⁹ Peran Sekretariat Kabinet tidak hanya meneruskan permohonan, namun juga kewenangan untuk membantu Presiden dalam menilai apakah permohonan yang diajukan layak untuk disetujui, ditolak atau pemberian kebijakan lain. Kemudian terakhir adalah kewenangan untuk menyampaikan kepada menteri/kepala lembaga keputusan yang diambil presiden atas permohonan yang diajukan.⁹⁰

⁸⁶Putusan Nomor 15 P/HUM/2019, hlm. 16

⁸⁷*Ibid*, hlm. 31

⁸⁸*Ibid*, hlm.30

⁸⁹Pasal 7, Perpres 68/2021

⁹⁰Pasal 8 ayat (2) Perpres 68/2021

Kewenangan baru Sekretariat Kabinet untuk kemudian terlibat dalam persetujuan penetapan rancangan Permen/Kepala Lembaga menimbulkan pertanyaan seputar sumber kewenangan tersebut. Dalam bagian menimbang Perpres jelas menunjukkan bahwa Perpres ini dibentuk bukan dalam rangka menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini UU P3, melainkan Perpres yang dibentuk dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sehingga Perpres 68/2021 ini meskipun dari aspek formil dimungkinkan dibentuk, namun dari aspek substansi masih menimbulkan pertanyaan seputar kewenangan baru Sekretariat Kabinet ini yang tolak ukurnya adalah apakah kewenangan baru ini tidak bertolak belakang dengan pengaturan dalam UU P3.

Pada akhirnya problematika banyaknya lembaga yang terlibat itu pula lah yang menghasilkan pertentangan norma, tumpang tindih kewenangan, dan ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan.⁹¹ Ketidaksesuaian materi muatan dari peraturan pelaksana dengan UU, serta ketidaksesuaian antar peraturan lembaga yang setara, ujungnya memunculkan kebingungan bagaimana pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dengan sedikit memodifikasi uraian dari Satjipto Rahardjo, situasi hari ini dapat dipotret: “mengajarkan keteraturan menemukan ketidakteraturan”⁹² menjadi “mencari kepastian menemukan ketidakpastian”.

Dalam perspektif yang luas, jawaban dari pertanyaan tersebut mesti dilakukan dari hulu sampai ke hilir mulai perencanaan sampai pengundangan. Apabila kepastian hukum merupakan selema-lemahnya iman dalam suatu penataan peraturan perundang-undangan, maka hukum yang adil maupun yang valid tidak akan mungkin tercapai apabila sedari awal tidak terdapat satu perspektif penataan yang kokoh guna menghadapi tantangan-tantangan yang ada di hari ini dan masa depan.

⁹¹Jimmy Z. Usfunan, “Lembaga Pembentuk Perundang-Undangan di Luar Kementerian, Efektifkah?” dalam *Menggagas Arah kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia, Prosiding Forum akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, Jakarta: PSHK, 2019.

⁹²Satjipto Rahardjo. “Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (*Teaching Order Finding Diorder*), Tiga Puluh Tahun Perjalanan Intelektual dari Bojong ke Pleburan”, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada FH Universitas Diponegoro Semarang, 15 Desember 2000.

5. PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI PENDEKATAN KELEMBAGAAN DI BERBAGAI NEGARA

Hadirin yang berbahagia,

Pendekatan kelembagaan dalam menata peraturan perundang-undangan sesungguhnya telah diterapkan di beberapa negara yang dapat kita jadikan studi komparatif, diantaranya Amerika Serikat dengan The Office Information and Regulatory Affairs (OIRA), Jepang dengan Cabinet Legislation Bureau (CLB), Australia dengan The Office of Best Practice Regulation (OBPR), dan Korea Selatan dengan Ministry of Government Legislation (MoLeg).

Amerika Serikat, The Office Information and Regulatory Affairs merupakan bagian dari Office of Management and Budget yang berkedudukan dibawah White House atau Kantor Kepresidenan. OIRA bertugas untuk meninjau rancangan peraturan dari cabang eksekutif baik yang sedang diusulkan dan sudah disetujui, mengoordinasikan program legislasi pemerintah federal, menyetujui pengumpulan informasi pemerintah dari publik, dan mengembangkan dan mengawasi implementasi kebijakan pemerintah yang terkait dengan kebijakan informasi, kualitas informasi, *peer review*, privasi, kebijakan statistik, dan kerjasama regulasi secara internasional.⁹³ Kantor OIRA terdiri dari enam bidang dan dipimpin oleh Administrator OIRA, yang ditunjuk oleh Presiden dan dikukuhkan oleh Senat Amerika Serikat.

Jepang, Cabinet Legislation Bureau (CLB) adalah bagian dari eksekutif atau Perdana Menteri yang memiliki 2 tugas utama. Pertama, memberikan *legal opinion* tentang masalah hukum kepada Perdana Menteri dan menteri serta Kabinet secara keseluruhan, tugas ini disebut *opinion-giving work*. Kedua, memeriksa RUU, rancangan Peraturan Kabinet (*Cabinet Order*) dan rancangan perjanjian yang akan dibawa ke pertemuan Kabinet, tugas ini disebut sebagai (*examination work*).⁹⁴

Pada prosesnya, setelah RUU disusun oleh kementerian yang menjadi *leading sector* yang sudah melibatkan kementerian terkait,

⁹³The White House, "OIRA Pages", <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatoryaffairs/#:~:text=OIRA%20is%20the%20United%20States,coordination%20of%20Federal%20privacy%20policy>, diakses 10 Oktober 2022

⁹⁴Cabinet Legislation Bureau, "About CLB", <https://www.clb.go.jp/english/about/>, diakses 11 Oktober 2022

kemudian sebelum dibahas dalam pertemuan Kabinet, terlebih dahulu RUU harus diperiksa oleh CLB baik secara substansi maupun teknisnya, seperti berikut:⁹⁵ (i) Hubungan antara RUU dengan Konstitusi dan UU lainnya serta kesesuaian hukum dari substansi RUU tersebut; (ii) Tujuan pembentukan RUU yang diajukan telah dicantumkan dalam draft; (iii) Struktur RUU (misalnya kesesuaian pasal dan ayat); dan (iv) Penggunaan huruf atau kata dalam RUU sudah sesuai.

Setelah pemeriksaan pendahuluan selesai, kementerian yang menjadi *leading sector* mengajukan permohonan kepada Perdana Menteri untuk mengagendakan pertemuan Kabinet terkait pengajuan RUU ke parlemen. Sekretariat Kabinet yang menerima permohonan tersebut kemudian mengirimkan RUU ke CLB untuk dilakukan pemeriksaan akhir, dengan mempertimbangkan hasil pemeriksaan pendahuluan yang telah dilakukan, melakukan perbaikan yang diperlukan, dan menyerahkan hasil pemeriksaan akhir ke Sekretaris Kabinet.⁹⁶

Beralih ke Australia yang memiliki The Office of Best Practice Regulation (OBPR) yang bertugas untuk memastikan kebijakan dan keputusan Pemerintah berbasis oleh bukti dan analisis terbaik. OBPR bekerja dengan departemen dan lembaga untuk menghasilkan penilaian berbasis bukti yang terperinci tentang masalah kebijakan yang kompleks. OBPR mendampingi departemen dan lembaga menentukan kebijakan melalui proses analisis dampak, yang mencakup analisis pro dan kontra dari berbagai pilihan kebijakan untuk mengatasi masalah kebijakan yang dihadapi.⁹⁷

Hasil dari analisis dampak dan laporan publik tentang kualitas dan kepatuhan selalu dipublikasikan oleh OBPR. Secara struktural OBPR berada di Departemen Perdana Menteri dan Kabinet.⁹⁸

Berbeda dengan ketiga negara yang telah disebutkan diatas yang memiliki bentuk kelembagaan sebagai Biro atau Departemen, di Korea Selatan lembaga yang khusus menangani penataan peraturan perundang-undangan berbentuk Kementerian yakni *Ministry of Government Legislation*

⁹⁵Cabinet Legislation Bureau, "Law Making Process", <https://www.clb.go.jp/english/process/#anchor-2>, diakses 11 Oktober 2022

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷The Office of Best Practice Regulation, "About", <https://obpr.pmc.gov.au/about>, diakses 11 Oktober 2022

⁹⁸*Ibid.*

(MoLeg). Sebagai sebuah kementerian, *The Ministry of Government Legislation* memiliki tanggung jawab dalam pembentukan regulasi di lingkungan pemerintah, termasuk melakukan pengawasan regulasi.⁹⁹ Adapun misi MoLeg sebagai berikut: (i) mengawasi dan mendukung upaya regulasi pemerintah untuk pemerintahan yang efektif; (ii) peningkatan kualitas regulasi untuk kepuasan publik; (iii) menciptakan regulasi yang berorientasi pada kepentingan publik.¹⁰⁰

The Ministry of Government Legislation sudah terlibat sejak awal dalam proses pembentukan regulasi di lingkungan pemerintah, yaitu sejak tahap perencanaan. Pada tahap perencanaan regulasi, Menteri dari *The Ministry of Government Legislation* memberi tahu kepala lembaga administrasi masing-masing tentang pedoman rencana regulasi. Berdasarkan pedoman tersebut maka kepala masing-masing lembaga administrasi pusat menetapkan rencana perundang-undangan untuk setiap departemen. *The Ministry of Government Legislation* kemudian menetapkan rencana regulasi pemerintah dan dilaporkan kepada dewan kabinet. Rencana regulasi tersebut diumumkan dalam lembaran resmi negara dan diberitahukan kepada Majelis Nasional.¹⁰¹

Lebih rinci tugas MoLeg sebagai berikut: (i) mensupervisi dan mengawasi aktivitas regulasi pada departemen-departemen di lingkungan Pemerintah; (ii) menemukan dan memperbaiki aspek-aspek yang tidak konstitusional atau melanggar hukum dari rancangan regulasi agar harmonis dengan sistem perundang-undangan yang berlaku; (iii) memberikan interpretasi yang mengikat atas suatu Peraturan Perundang-undangan dalam hal ada konflik dalam interpretasi perundang-undangan antara lembaga administratif atau antara pemohon sipil dan lembaga administrasi; (iv) mengidentifikasi regulasi irasional, yang membuat kehidupan publik dan aktivitas bisnis tidak berjalan lancar, dari sudut pandang warga negara, dan meningkatkannya untuk membuat regulasi yang baik yang mudah dipatuhi; (v) mengembangkan standar yang efektif dan fleksibel tentang penyusunan regulasi; (vi) mengembangkan inovasi dalam penyusunan regulasi; (vii) memberikan

⁹⁹Ministry of Legislation, "About", <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30105000000>, diakses 12 Oktober 2022

¹⁰⁰*ibid*

¹⁰¹Ministry of Legislation, "Mission" <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30105000000>, diakses 12 Oktober 2022

pendapat hukum dan memberikan interpretasi terlebih dahulu dalam proses perencanaan regulasi di pemerintah daerah; (viii) menjamin hak orang-orang untuk mengetahui melalui berbagai situs web informasi hukum seperti Pusat Informasi Hukum Nasional, Layanan Informasi Hukum Praktis yang mudah ditemukan, dll; (ix) mendukung kegiatan ekonomi asing warga negara dan perusahaan Korea dengan mengumpulkan dan memberikan informasi regulasi dari 83 negara di seluruh dunia melalui pengoperasian Pusat Informasi Hukum Dunia; dan (x) mempublikasikan informasi regulasi yang bermanfaat bagi kehidupan dengan berbagai cara sehingga masyarakat mudah memahaminya.¹⁰²

Berkaca dari bentuk dan fungsi kelembagaan di negara lain, maka terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) model kelembagaan, yaitu membentuk suatu unit khusus langsung di bawah kepala pemerintahan yang sifatnya membantu kepala pemerintahan dalam rangka meningkatkan kualitas rancangan regulasi maupun melakukan evaluasi regulasi, contohnya adalah Amerika Serikat, Jepang dan Australia. Berikutnya, membentuk kementerian khusus sebagai bagian dari kabinet dalam rangka memastikan keseluruhan proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan di wilayah Pemerintah dapat terencana dan terkoordinasikan dengan baik, termasuk menyelesaikan sengketa antardepartemen dalam hal penafsiran regulasi, dengan contoh Korea Selatan.

6. URGENSI ADOPTSI LEMBAGA KHUSUS DI BIDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Hadirin yang saya muliakan,

Setelah uraian tentang potret kondisi peraturan perundang-undangan, kondisi pembentukan peraturan perundang-undangan, kondisi kelembagaan pengelola peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan setelah membandingkan dengan penataan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan kelembagaan di berbagai negara, maka pertanyaan lebih jauhnya adalah apa yang semestinya dilakukan untuk melampaui kondisi faktual tersebut. Sampai pada titik ini, bukan berarti tidak ada sama sekali ikhtiar untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan.

¹⁰²Ministry of Legislation, "Main Function and Works", <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30503000000>, diakses 12 Oktober 2022

Beberapa kebijakan yang telah ditempuh untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia di antaranya Pada 2017 diluncurkan Paket Reformasi Hukum Jilid II, yang salah satunya berisikan penataan peraturan perundang-undangan. Penataan peraturan perundang-undangan ini untuk menyelesaikan banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, tidak jelas kegunaan manfaatnya, bahkan saling bertentangan. Melalui penataan peraturan perundang-undangan ini diharapkan regulasi yang bermasalah segera ditata kembali dan dievaluasi, supaya peraturan perundang-undangan yang tidak perlu dapat dihapuskan, sehingga jelas mana peraturan perundang-undangan yang benar dan mana peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan kehidupan sekarang.¹⁰³

Kuatnya kemauan politik Presiden tersebut sebenarnya telah ditindaklanjuti oleh beberapa kementerian terkait, salah satunya adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang sesuai dengan UU P3 yang berlaku mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perundang-undangan. Beberapa kebijakan untuk menyukseskan penataan peraturan perundang-undangan telah diambil oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu mulai dari memperketat usulan peraturan perundang-undangan baru, memperkuat harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan, termasuk Permen/Peraturan Lembaga, penelaan kembali rancangan peraturan perundang-undangan sebelum diundangkan, melakukan evaluasi atas keberlakuan peraturan perundang-undangan dan melakukan mediasi dalam hal terjadi sengketa atau konflik antar peraturan perundang-undangan.¹⁰⁴ Kemudian terbaru adalah kebijakan penggunaan teknik *omnibus law* dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berbagai kebijakan penataan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia saat ini masih menghadapi sejumlah tantangan yang meliputi: (i) sifatnya yang terfragmentasi dan belum komprehensif (menyeluruh); (ii) rencana-rencana ini lebih berfokus pada peraturan perundang-undangan sektoral daripada keseluruhan peraturan perundang-undangan; (iii) tiadanya suatu basis data elektronik peraturan perundang-undangan yang menyeluruh

¹⁰³Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm.3

¹⁰⁴*Ibid*, Hlm. 4

dan terintegrasi yang dapat diakses melalui suatu portal yang ramah terhadap pengguna; (iv) penilaian dampak rancangan peraturan perundang-undangan belum terlembagakan dengan baik karena kewajiban harmonisasi dalam UU P3 tidak meliputi semua peraturan perundang-undangan; (v) belum sistematisnya kriteria yang jelas untuk memandu penilaian dampak rancangan peraturan perundang-undangan dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang telah berlaku; (vi) belum ada pedoman formal mekanisme konsultasi dengan para pihak yang terkena dampak dalam proses pengambilan keputusan peraturan perundang-undangan; (vii) evaluasi peraturan perundang-undangan yang independen dan objektif secara keseluruhan untuk semua peraturan perundang-undangan belum dilembagakan secara regular (hanya temporer dan parsial); (viii) fungsi pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selama ini tersebar di berbagai kementerian dan lembaga telah membawa kesulitan bagi Presiden dalam memastikan agar rancangan Peraturan Perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan pembangunan Pemerintah.¹⁰⁵

Niatan awal untuk melakukan penataan telah ditangkap dan disampaikan dalam perhelatan debat calon presiden dan calon wakil presiden dalam Pemilu 2019 lalu. Kala itu, Pasangan Joko Widodo & Ma'ruf Amin telah mengutarakan niat untuk melangsungkan kebijakan penyederhanaan regulasi (deregulasi) dari tingkat pusat sampai daerah dalam satu atap "Pusat Legislasi Nasional".¹⁰⁶ Gayung bersambut, Mahfud MD turut pula memberikan tanggapan. Menurutnya, lembaga seperti Pusat Legislasi Nasional dapat menjadi ruang untuk melakukan sinkronisasi menghindari tumpang tindih peraturan perundang-undangan.¹⁰⁷ Disusul berikutnya oleh Menteri Sekretaris Negara Pratikno sempat menjelaskan bahwa akan dibentuk lembaga yang merupakan gabungan dari unit yang mengurus regulasi di kementerian/lembaga dengan nama "Badan Regulasi Nasional" yang pokoknya bertanggungjawab atas seluruh peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Menteri.¹⁰⁸

¹⁰⁵*ibid*, Hlm. 16

¹⁰⁶Kompas.com, Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diakses 14 Oktober 2022

¹⁰⁷Kompas.Com, "Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi soal Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, diakses 18 Februari 2020.

¹⁰⁸Detik.Com. "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi

Terlepas adanya gagasan oleh Pasangan Capres dan Cawapres yang kini menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI Periode 2019-2024, secara faktual memang terdapat urgensi untuk mengadopsi pembentukan lembaga khusus yang bertanggung jawab dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, hal ini dikarenakan beberapa sebab:

Pertama, terbukti bahwa tersebarnya tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke berbagai institusi telah menyulitkan Pemerintah untuk memastikan agar rancangan Peraturan Perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan pembangunan Pemerintah. Selama ini antara perencanaan pembangunan seringkali tidak sejalan dengan perencanaan pembentukan regulasi. Sebagai contoh, dalam Prolegnas 2015–2019 yang disusun Pemerintah terdapat 12 RUU yang diusulkan oleh Pemerintah yang berada di luar kerangka perencanaan pembangunan nasional (tidak masuk RPJMN 2015- 2019). Sebaliknya, terdapat 14 RUU yang masuk dalam RPJMN 2015-2019 tetapi tidak masuk ke dalam Prolegnas 2015-2019.¹⁰⁹

Ketentuan dalam Perpres 87/2014 yang mengatur penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan Menteri Hukum dan HAM (Badan Pembinaan Hukum Nasional/BPHN) berkoordinasi dengan Menteri Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri terbukti tidak mampu menjawab siapakah yang akan menjadi pemutus dalam hal antar kementerian dimaksud tidak terdapat kesepakatan atas suatu RUU yang diusulkan masuk Prolegnas. Ditambah perebutan tafsir, dari berbagai kementerian yang terlibat dalam penyusunan Prolegnas ini, siapakah yang paling berhak mengklaim membawa “perintah” politik legislasi Presiden dalam penyusunan Prolegnas.

Kedua, ketiadaan wewenang bagi suatu lembaga Pemerintah untuk melakukan penilaian secara objektif dan terukur atas kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan baru yang dibentuk oleh kementerian/lembaga, telah memunculkan obesitas regulasi/hiperregulasi utamanya untuk Permen/Peraturan Lembaga. Padahal terhadap suatu usulan peraturan perundang-undangan seyogyanya

Nasional”, <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses 13 Oktober 2022

¹⁰⁹PSHK, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), “Kajian Reformasi Regulasi.. *op.cit*, hlm. 17

perlu dilakukan mekanisme penelaan/penilaian terhadap usulan baru tersebut (*ex ante assessment*). Penilaian ini untuk memastikan usulan peraturan perundang-undangan tersebut memiliki urgensi untuk dibentuk dan memiliki kualitas karena masyarakat akan menanggung biaya atas peraturan perundang-undangan yang secara substansial miskin kualitas.

Menyerahkan kepada Sekretariat Kabinet sebagaimana pengaturan dalam Perpres 68/2021 untuk melakukan penilaian atas nama Presiden terhadap setiap rancangan Permen/Kepala Lembaga yang akan ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga juga tidak serta menyelesaikan masalah, mengingat proses penilaian ini dilakukan setelah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dari Kementerian Hukum dan HAM. Sehingga Sekretariat Kabinet telah meletakkan dirinya seperti “pemeriksa” hasil harmonisasi dari Kementerian hukum dan HAM, dimana hasil harmonisasi ini juga bisa dibatalkan oleh Sekretariat Kabinet. Fakta inilah yang disebut “tumpang tindih” kelembagaan dalam pengelolaan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sangat dibutuhkan suatu lembaga yang sejak awal terlibat dalam proses perencanaan pembentukan Permen/Peraturan Lembaga yang saat ini sepenuhnya menjadi kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Padahal obesitas regulasi terjadi mengingat banyak kementerian/lembaga mengedepankan pendekatan kepentingan sektoral dibandingkan pendekatan kebutuhan objektif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, pengharmonisasian yang dimaksudkan sebagai proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional ternyata belum diikuti dengan kelembagaan yang punya kewenangan kuat untuk memastikan tujuan pengharmonisasian tersebut terwujud. Pengaturan dan praktik pengharmonisasian menunjukkan bahwa terdapat jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berbeda yang memberikan kewajiban setiap rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan harmonisasi, pembedaan dimaksud tanpa ada alasan hukum yang memadai untuk menunjukkan mengapa dilakukan pembedaan.

Pembedaan yang dimaksud adalah kewajiban harmonisasi RUU, RPP, Raperpres dan Raperda diatur dalam UU P3, sementara untuk Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, Rancangan Peraturan LNS pengaturannya dalam Permenkumham 23/2018. Pembedaan dimaksud tidak dapat ditelusuri alasannya, baik dalam Naskah Akademik UU P3 maupun dalam penjelasan umum UU P3. Padahal pentingnya tahapan pengharmonisasian bagi semua peraturan perundang-undangan telah dinyatakan dalam Lampiran I UU P3 yang mengatur mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik RUU dan Raperda yaitu perlunya dilakukan Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Analisis diperlukan untuk menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Selain pembedaan pengaturan, maka dalam proses harmonisasi tidak ada kewenangan bagi Kementerian Hukum dan HAM untuk menolak melanjutkan pembentukan suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang dianggap tidak dibutuhkan, melainkan hanya melakukan perbaikan substansi dan teknis. Dengan kata lain tidak tersedia peluang menolak pembentukan regulasi yang tidak dibutuhkan ini. Hal ini dikarenakan dalam UU P3, Perpres 87/2014 maupun Permenkumham 23/2018 hanya disebutkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Dengan demikian kewenangan yang ada adalah kewenangan koordinasi yang dalam KBBi Koordinasi artinya adalah kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur.

Keempat, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3 2019) telah mengakomodasi adanya pemantauan dan peninjauan terhadap UU. Pasal 95A ayat (1) mengatur Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dilakukan setelah UU berlaku. Pasal 95 ayat (2) nya mengatur pemantauan dan peninjauan terhadap UU dilaksanakan oleh DPR,

DPD, dan Pemerintah. Pengaturan dalam Pasal 95A ini merupakan adopsi dari evaluasi Peraturan Perundang-undangan oleh pembentuk terhadap Peraturan Perundang-undangan yang telah dibentuknya sendiri (*legislative review* atau *executive review*).

Pasal 95A ayat (3), ayat (3a), dan ayat (3b) menyebutkan Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU oleh DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi, oleh DPD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang perancangan UU, dan oleh Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan melibatkan menteri atau kepala lembaga yang terkait. Atas hasil pemantauan dan Peninjauan terhadap UU tersebut dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.¹¹⁰

Dalam ketentuan lainnya di Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3 2022) Pasal 97C juga mengatur adanya kewenangan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Namun demikian kewenangan tersebut hanya untuk peraturan perundang-undangan selain UU, PP, Perpres dan Perda Provinsi.¹¹¹ Mengecualikan PP, Perpres dan Perda Provinsi yang telah diberlakukan sebagai peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dilakukan analisis dan evaluasi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, telah menimbulkan celah kekosongan perihal siapakah lembaga yang berwenang untuk melakukan analisis dan evaluasi dimaksud.

Meskipun evaluasi bukanlah bagian dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, namun evaluasi peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan sangatlah dibutuhkan. Hal ini mengingat evaluasi merupakan serangkaian tindakan untuk melihat tercapainya tujuan misalnya, apakah peraturan perundang-undangan

¹¹⁰Pasal 95A ayat (4) UU P3 2019

¹¹¹Pasal 97C UU P3 2022: *Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan.*

yang sudah diundangkan tersebut mudah dilaksanakan atau sangat bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara atau sebaliknya bahwa peraturan tersebut ternyata tidak ada manfaatnya sama sekali atau sulit dilaksanakan.

Manfaat dilakukannya evaluasi baik dalam bentuk *legislative review* atau *executive review* adalah untuk: a. Mewujudkan manajemen produksi UU yang lebih baik. Hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu UU telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan UU. Informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; b. konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru; c. menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *judicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan d. konsekuensi logis dari dianutnya asas hierarki norma dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.¹¹²

Kelima, MK melalui putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, telah menyatakan kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur dan Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) bertentangan dengan UUD 1945, dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Melalui kedua putusan tersebut MK menyatakan pasal dalam UU 23/2014 yang memberi wewenang kepada menteri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat untuk membatalkan Perda bertentangan dengan UUD 1945, yaitu menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dan menegaskan peran dan fungsi MA sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian Peraturan Perundang-undangan

¹¹²Bayu Dwi Anggono, "Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)". Disertasi Universitas Indonesia. 2014. hlm. 303 – 304.

di bawah UU yaitu Perda, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Menindaklanjuti putusan MK ini, maka strategi baru perlu ditempuh oleh Pemerintah untuk memastikan agar penyusunan Perda tidak melanggar ketentuan Pasal 250 UU 23/2014, yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Strategi yang bisa ditempuh di antaranya memperkuat kedudukan dan peran instansi vertikal dalam pembentukan rancangan Perda, termasuk harmonisasinya, yakni keterlibatan instansi vertikal dari sebelumnya bersifat fakultatif/alternatif menjadi bersifat wajib.

Instansi vertikal yang dimaksud dalam UU P3 di Pasal 58 ayat (2) adalah instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Namun demikian ketika Menteri Hukum dan HAM menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undang terdapat keberatan dari Kementerian lainnya.

Keberatan ditujukan atas pengaturan dalam Permenkumham 22/2018 yang di dalamnya mewajibkan Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah disampaikan secara tertulis kepada Kementerian Hukum dan HAM (Kantor Wilayah) untuk dilakukan Pengharmonisasian.¹¹³ Melalui surat Menteri Dalam Negeri No. 180/7182/SJ tanggal 19 September 2018 yang ditujukan kepada Menkumham, Mendagri meminta untuk mencabut Permenkumham No. 22 Tahun 2018 terkait pengharmonisasian Perda.¹¹⁴ Kemudian surat keberatan ini juga disertai dengan surat edaran dari Sekjen Kemendagri kepada seluruh Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota bernomor 180/2190/Biro hukum tanggal 1 Oktober 2018 perihal Penegasan Kewenangan Proses Evaluasi dan Fasilitasi Penyusunan Rancangan Perda dan Perkada adalah kewenangan Kementerian Dalam Negeri.¹¹⁵

¹¹³Pasal 4 Permenkumham 22/2018: *Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan Pengharmonisasian.*

¹¹⁴Putusan Nomor 15 P/HUM/2019, hlm.4

¹¹⁵Hukumonline.Com, "Permenkumham Harmonisasi...op.cit

7. FUNGSI LEMBAGA KHUSUS DI BIDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Babak baru penataan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan kelambagaan terjadi pada 2019 seiring dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹⁶ Tujuan dilakukannya penyempurnaan UU 12/2011 adalah untuk menambahkan materi muatan baru, yaitu antara lain: pengaturan mekanisme pembahasan RUU yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan UU dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹¹⁷

Salah satu terobosan dalam UU P3 2019 yang bersifat strategis adalah politik hukum dari pembentuk UU untuk menyatukan fungsi pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga, dengan memerintahkan pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Beberapa fungsi dari lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini, sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2: Fungsi kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam UU P3

NO	FUNGSI	PENGATURAN DALAM UU P3
1	Mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah	Pasal 21 ayat (4) menyebutkan: <i>Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>

¹¹⁶Diundangkan pada 2 Oktober 2019

¹¹⁷Penjelasan Umum UU 15/2019

2	Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah	Pasal 26 ayat (1): <i>Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
3	Perencanaan Penyusunan Peraturan Presiden	Pasal 31: <i>Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.</i>
3	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden	Pasal 47 ayat (3): <i>Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</i>
4	Bersama-sama dengan menteri yang ditugaskan mewakili Presiden membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR	Pasal 49 ayat (3): <i>Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (21) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
5	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah	Pasal 54 ayat (2): <i>Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
6	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden	Pasal 55: <i>Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
7	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi	Pasal 58 ayat (1): <i>Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
8	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Pasal 63: <i>Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.</i>

9	Pengundangan peraturan perundang-undangan selain UU, PP, Perpres, Perda dan Perkada	Pasal 85 ayat (2): <i>Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 huruf d dan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
9	Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan ke dalam bahasa asing	Pasal 91 ayat (1): <i>Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</i>
10	Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi dan penanganan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung di lingkungan Pemerintah	Pasal 9 ayat (5): <i>Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penanganan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di lingkungan Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan melibatkan menteri atau kepala lembaga terkait.</i>
11	Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang	Pasal 95A ayat (3): <i>Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan melibatkan menteri atau kepala lembaga yang terkait.</i>
12	Analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan selain UU, PP, Perpres dan Perda Provinsi.	Pasal 97C: <i>Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan.</i>

Berdasarkan Tabel diatas, menunjukkan bahwa pengaturan dalam UU P3 mengenai fungsi kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum lengkap. Belum lengkapnya fungsi ini seperti tidak adanya kewenangan kementerian atau lembaga khusus ini dalam harmonisasi Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS yang diatur Pasal 8 ayat (1) UU P3.

Berikutnya soal kewenangan perencanaan Peraturan Perundang-undangan, UU P3 menyebut kewenangan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masih sebatas mengkoordinasikan perencanaan RUU, perencanaan RPP, dan perencanaan Raperpres. Sementara perencanaan untuk rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya, seperti Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, atau Rancangan Peraturan LNS, tidak termasuk yang dikoordinasikan. Bahkan, penggunaan frasa “koordinasi” terkait perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menunjukkan kewenangan lembaga baru ini tidak ada bedanya dengan kewenangan yang dimiliki oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Kewenangan pemantauan dan peninjauan atau analisis dan evaluasi hanya sebatas kepada UU, Permen, Peraturan LPNK, atau Peraturan LNS, dan Peraturan Kepala Daerah telah menimbulkan celah mengenai lembaga mana yang berwenang mengevaluasi PP, Perpres dan Perda. Kemudian terkait fungsi pemantauan dan peninjauan atau analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga belum dilengkapi kepastian perihal tiap berapa tahun sekali pemantauan dan peninjauan serta analisis dan evaluasi dilakukan.

OECD melalui *review* terhadap manajemen regulasi di Indonesia, pernah memberikan rekomendasi mengenai bagaimana seharusnya fungsi yang melekat pada suatu lembaga khusus Pemerintah yang menangani pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rekomendasi yang disampaikan meliputi: a. bertanggung jawab untuk merumuskan seluruh kebijakan pengaturan Pemerintah dan tujuannya, strategi dan manfaat, termasuk mengembangkan dan menerapkan strategi komunikasi untuk mendapatkan dukungan yang berkelanjutan untuk peraturan yang berkualitas; b. memeriksa potensi regulasi untuk menjadi lebih efektif termasuk mempromosikan pertimbangan langkah pengaturan di bidang kebijakan di mana regulasi cenderung diperlukan; c. kontrol kualitas melalui penelaahan terhadap kualitas penilaian dampak dan mengembalikan rancangan regulasi yang diusulkan yang tidak diperlukan; d. mengkoordinasikan evaluasi *ex post* regulasi

sebagai dasar untuk peninjauan kebijakan dan perbaikan sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi; e. memberikan pelatihan dan bimbingan pada penilaian dampak dan strategi untuk meningkatkan kinerja regulasi; dan f. bertanggung jawab atas monitoring dan pelaporan berkala terhadap kinerja sistem manajemen regulasi.¹¹⁸

PSHK berpendapat, lembaga khusus/tunggal yang akan dibentuk oleh Presiden haruslah diperhatikan fungsinya, agar keberadaannya benar-benar dapat berdampak pada peningkatan regulasi di Indonesia. Menurut PSHK, beberapa fungsi yang harus dimiliki oleh lembaga tersebut, yaitu: (i) melaksanakan perencanaan regulasi yang sesuai dengan perencanaan pembangunan; (ii) melakukan harmonisasi berupa penilaian kesesuaian substansi usulan peraturan dengan materi muatan, serta sinkronisasi dengan ketentuan pada Peraturan Perundang-undangan lainnya; dan (iii) melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Peraturan Perundang-undangan yang sedang berlaku.¹¹⁹

Mengingat UU P3 belum secara komprehensif mengatur mengenai fungsi menteri atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka diperlukan penataan terhadap fungsi lembaga tersebut dengan memasukkan beberapa tambahan fungsi, sehingga fungsi keseluruhan lembaga tersebut yaitu:

Pertama: Bertanggung jawab dalam proses perencanaan semua peraturan perundang-undangan yaitu RUU, RPP, Rancangan Perpres, Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, Rancangan Peraturan LNS, dan Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. **Kedua:** menyusun dan mengharmonisasikan RUU yang berasal dari Presiden, RPP, Rancangan Perpres, Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, Rancangan Peraturan LNS. Adapun untuk Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota lembaga khusus ini hanya bewenang mengharmonisasikan saja.

Ketiga: Memberikan kewenangan dalam periode yang ditentukan untuk melakukan evaluasi terhadap UU, PP, Perpres, Permen, Peraturan LPNK, Peraturan LNS, dan Perda Provinsi/ Kabupaten/Kota. **Keempat:**

¹¹⁸(OECD), OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia..op.cit, p.51-52

¹¹⁹(PSHK), "Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia..op.cit, hlm. 61

pengundangan Peraturan Perundang-undangan, kecuali peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. **Kelima:** penerjemahan dan pengelolaan sistem informasi Peraturan Perundang-undangan.

Keenam: mewakili Pemerintah melalui litigasi dan nonlitigasi apabila muncul sengketa Peraturan Perundang-undangan. **Ketujuh:** mediasi dalam hal terjadi sengketa peraturan perundang-undangan antar kementerian, LPNK atau LNS. **Kedelapan:** pembinaan dan pengembangan SDM di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. **Kesembilan:** pembinaan dan pengembangan SDM jabatan fungsional terkait dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

8. BENTUK DAN KEDUDUKAN LEMBAGA KHUSUS DI BIDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pada saat menyusun studi disertasi dalam studi doktoral, saya sendiri lebih dalam posisi yang berpendapat untuk tidak perlu dilakukan pembentukan suatu lembaga baru. Pada waktu itu saya berpandangan untuk mengoptimalkan atau meningkatkan peran lembaga yang telah ada dalam mengambil keputusan hukum yang memiliki dampak nasional melalui penguatan Kementerian Hukum dan HAM.¹²⁰ Dengan kata lain, apabila pemikiran pada tahun 2014 tersebut diterapkan pada hari ini, berarti dengan memberikan kewenangan kepada Kemenkumham.

Jadi seluruh penyelenggaraan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tadinya tersebar dalam berbagai lembaga semestinya diletakkan kepada Kemenkumham. Akan tetapi dalam perkembangannya, dengan luasnya kewenangan lain yang dimiliki oleh Kemenkumham, maka nampaknya gagasan ini perlu untuk ditimbang ulang efektivitasnya. Setelah melakukan refleksi yang lebih mendalam, kompleksnya kondisi peraturan perundang-undangan hari ini agaknya lebih membutuhkan suatu lembaga tersendiri yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden dan khusus berfokus pada penataan regulasi di Indonesia.

Politik hukum Pasal 99A UU P3 2019 adalah membentuk kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini

¹²⁰Bayu Dwi Anggono. *Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*, Disertasi FH UI, 2014, hlm 369-370.

berarti UU memberikan kebebasan kepada Presiden untuk memilih: apakah akan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan membentuk kementerian sendiri sebagai bagian dari 34 kementerian negara.¹²¹ ataukah membentuk lembaga nonkementerian yang wujudnya bisa berupa Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK), Lembaga Non-Struktural (LNS) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹²²

Tiga tahun berlalu sejak UU P3 2019 memerintahkan pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun hingga saat ini belum pernah dipublikasikan ke publik bagaimana strategi dan langkah-langkah tindak lanjutnya.¹²³ Benar bahwa ada Pasal 99A sebagai ketentuan peralihan yang mengatur bahwa: *Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.* Namun perlu digarisbawahi bahwa Pasal 99A ini hanya mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara saja.

Keberadaan Pasal 99A sejatinya menandai dimulainya momentum masa transisi, dari pemindahan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula di Kementerian Hukum dan HAM dan beberapa kementerian lainnya. Berkenaan dengan dimulainya momentum masa transisi semestinya harus diikuti dengan pengaturan ketentuan terhadap jangka waktu dari peralihan tersebut. Akibat tidak diatur batasan jangka waktu, maka politik hukum yang dibuat atas kesadaran pembentuk UU dapat melemah seiring berjalannya waktu dan tarik menarik kepentingan. Dengan kata lain, bentuk tindakan “abai” terhadap kesepakatan Politik antara Presiden dan DPR melalui produk hukum UU, dapat terjadi ketika adanya kekosongan pengaturan terhadap jangka waktu ini.

¹²¹Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara: Jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 paling banyak 34 (tiga puluh empat).

¹²²Lihat Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Sekretariat Kabinet

¹²³UU 15/2019 diundangkan pada 4 Oktober 2019

Wajar apabila muncul praduga bahwa sejak awal komitmen untuk membentuk kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya masih setengah hati. Praduga ini muncul dengan melihat pada proses pembahasan UU P3 2019 di DPR. Seharusnya pembentuk UU utamanya pemerintah apabila berkehendak kementerian atau lembaga khusus ini segera terbentuk, maka demi kepastian hukum Pasal tentang ketentuan peralihan yaitu Pasal 99A seharusnya menyebut batas waktu paling lama kementerian atau lembaga khusus tersebut harus terbentuk, agar kemudian pemerintah segera dapat menindaklanjutinya terkait pembentukannya.

Lazimnya perintah pembentukan suatu lembaga yang diatur dalam UU, pembentuk UU biasanya akan mengatur batas waktu pembentukan lembaga dimaksud. Sebagai contoh adalah Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang di Pasal 35 ayat (4) mengatur batas waktu pembentukan Pengadilan Tipikor: *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dibentuk paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.* Contoh lainnya adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang di Pasal 58 mengatur tentang batas waktu Pembentukan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) yaitu *BPKH harus sudah terbentuk paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.*

Kesempatan pembentuk UU untuk memprioritaskan pembentukan lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui pencantuman jangka waktu pembentukannya sebenarnya mendapat momentum saat dilakukan perubahan kedua UU P3. Namun substansi UU P3 2022 yang diundangkan pada 16 Juni 2022 ternyata belum memuat pengaturan untuk segera dapat terbentuknya lembaga khusus dimaksud. UU P3 2022 sebagai penyempurnaan atas UU P3 dan UU P3 2019 terbatas hanya mengatur mengenai: (i) menambahkan metode omnibus; (ii) memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan; (iii) memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*); (iv) membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik; (v) mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional

lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (vi) mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan (vii) mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.¹²⁴

Selain tidak memberi prioritas segera terbentuknya lembaga khusus dimaksud, pengaturan dalam UU P3 2022 justru makin mengurangi kewenangan lembaga khusus dimaksud. Awalnya di UU P3 2019 sebagai diatur dalam Pasal 85 kewenangan lembaga khusus tersebut adalah Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia yang meliputi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat (UU/Perpu, PP, Perpres, Permen, Peraturan Lembaga), namun melalui UU P3 2022 Pasal 85 dilakukan perubahan dan kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan pusat dibagi menjadi dua yaitu pengundangan UU/Perpu, PP dan Perpres menjadi kewenangan Menteri Sekretariat Negara. Sementara peraturan perundang-undangan pusat lainnya menjadi kewenangan lembaga khusus ini.

Mengingat kondisi tersebut, maka melalui kesempatan ini saya ingin mengingatkan supaya lembaga pembentuk dan pelaksana UU untuk konsisten melaksanakan penataan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan kelembagaan sebagaimana amanat UU P3. Terkait dengan pendekatan kelembagaan sudah sangat jelas Pasal 99A tidak menghendaki opsi memperkuat kewenangan di lembaga yang hari ini telah eksis seperti Kementerian Hukum dan HAM atau kementerian lainnya, melainkan Pasal 99A telah menentukan opsi pendekatan kelembagaan guna mengurai persoalan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Presiden supaya memilih salah satu dari ketiga alternatif yaitu: (i) melalui kementerian khusus; (ii) melalui Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK); dan (iii) melalui Lembaga Non Struktural (LNS). Dari ketiga opsi ini, maka Presiden perlu segera memutuskan opsi manakah yang akan diambil, tentunya dengan menimbang kekuatan dan kelemahan dari masing-masing opsi.

Pertama, Kementerian Khusus, eksistensi Kementerian diatur dalam Pasal 17 UUD 1945, yang menentukan : (1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.* (2) *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh*

¹²⁴Penjelasan Umum UU 13/2022

Presiden. (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Urusan tertentu dalam pemerintahan ini kemudian dijabarkan oleh Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yaitu: a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945; b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945; dan c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Menurut Pasal 5 ayat (1) termasuk dalam ruang lingkup Pasal 4 ayat (2) huruf a adalah meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan. Sementara menurut Pasal 5 ayat (2) yang masuk ruang lingkup Pasal 4 ayat (2) huruf b adalah meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan. Berikutnya menurut Pasal 5 ayat (3) yang masuk ruang lingkup Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Melihat konstruksi pengaturan pada UU Kementerian Negara maka terkait urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum disebut secara eksplisit sebagai bagian urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945. Melainkan oleh UU 39/2008 masih dikelompokkan menjadi satu dengan urusan pemerintah di bidang hukum. Untuk itu ide membentuk kementerian khusus yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atas dasar ketentuan Pasal 5 ayat (2) mensyaratkan perlunya perubahan UU 39/2008 terlebih dahulu. Selain melalui perubahan terbatas atas Pasal 5 ayat (2), maka atas frasa “urusan hukum” dapat juga dilakukan interpretasi dengan menggunakan penafsiran ekstensif yaitu dilakukan dengan memperluas arti kata “hukum” dalam Pasal 5 ayat (2) dapat dimaknai juga di dalamnya ada peraturan perundang-undangan.

Perubahan Pasal 5 ayat (2) UU 39/2008 atau dengan menggunakan interpretasi tidak serta merta akan dapat memastikan kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasti akan terbentuk. Hal ini mengingat sesuai UU 39/2008 urusan pemerintahan yang harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri adalah urusan pemerintahan yang ada dalam Pasal 5 ayat (1), sementara setiap urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri. Frasa tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri ini mengembalikan keputusan pembentukan tersebut kepada kewenangan Presiden dengan mempertimbangkan: a. efisiensi dan efektivitas; b. cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; c. kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau d. perkembangan lingkungan global.¹²⁵

Tantangan berikutnya terkait pembentukan kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah adanya pembatasan jumlah kementerian di UU 39/2008 yaitu Jumlah keseluruhan Kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat).¹²⁶ Jumlah kementerian sebanyak 34 ini pernah diuji ke MK melalui perkara 30/PUUXVIII/2020 dengan alasan hukum pemohon bahwa jumlah menteri sebanyak 34 sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 15 UU 39/2008 perlu ditinjau kembali dan cukup berkisar antara 20 (minimal) sampai dengan 26 kementerian (maksimal).¹²⁷

Mengingat jumlah kementerian saat ini yang sudah 34 Kementerian, apabila Presiden ingin membentuk kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka sesuai UU 39/2008 Presiden dapat melakukan penggabungan dua kementerian menjadi satu kementerian. Untuk selanjutnya setelah dilakukan penggabungan dimaksud, Presiden

¹²⁵Pasal 13 ayat (2) UU 39/2008

¹²⁶Pasal 15 UU 39/2008

¹²⁷Mahkamah Konstitusi, "Siaran Pers Jumlah Kementerian dan Wakil Menteri Diuji ke MK", https://www.mkri.id/public/content/infoumum/press/pdf/press_1251_18.5.2020%2030.PUU-XVIII.2020%201%20UU%20Kementrian%20Lbg.pdf, diakses 3 Oktober 2022 . dalam perkara ini MK menerbitkan

Ketetapan Nomor 30/PUU-XVIII/2020 sebagai akibat adanya penarikan kembali permohonan oleh Pemohon.

kemudian melakukan pembentukan Kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹²⁸ Hal ini sebagaimana terjadi pada 2021 dimana Presiden melakukan penggabungan Kementerian Riset dan Teknologi dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dan kemudian membentuk Kementerian Investasi.¹²⁹

Dibalik tantangan yang menghadang pilihan Presiden untuk membentuk Kementerian Peraturan Perundang-undangan merupakan opsi yang paling ideal. Hal ini dikarenakan Menteri merupakan jabatan pembantu Presiden yang menerima mandat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang sejatinya merupakan kekuasaan Presiden. Kementerian tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) sebagaimana dalam sistem pemerintahan parlementer, melainkan bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia.¹³⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.¹³¹ Oleh sebab itu dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pemimpin pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing.¹³²

Lembaga negara berdasarkan hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara dapat digolongkan dalam tiga lapisan.¹³³ Organ lapis pertama dapat disebut

¹²⁸Pasal 18 UU 39/2008

¹²⁹Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara

¹³⁰Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial", Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 28 SEPTEMBER 2021, hlm. 562

¹³¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm. 173

¹³²*Ibid*, hlm. 174

¹³³*Ibid*, hlm.105

sebagai lembaga tinggi negara.¹³⁴ Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang, dimana dalam kelompok lapisan ketiga ini dimasukkan juga adalah lembaga-lembaga daerah.¹³⁵

Menteri masuk kategori Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua dengan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau primer.¹³⁶ Organ lapis kedua ini ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari UU. Lembaga-lembaga negara sebagai organ lapis kedua itu adalah: 1) Menteri Negara; 2) Tentara Nasional Indonesia; 3) Kepolisian Negara; 4) Komisi Yudisial; 5) Komisi Pemilihan Umum; 6) Bank Sentral.¹³⁷

Melalui ulasan tentang kedudukan dan keutamaan fungsi menteri negara diatas dan mengingat tingginya ego sektoral antar kementerian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat menjadi solusi sebagai lembaga yang memegang otoritas penuh yang membantu presiden untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan yang dimaksud mulai dari keputusan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusunan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, pengundangan, hingga pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku.

Kedua: Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK). LPNK diatur dalam Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata

¹³⁴Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. yang masuk Organ lapis pertama ini adalah: 1) Presiden dan Wakil Presiden; 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 5) Mahkamah Konstitusi (MK); 6) Mahkamah Agung (MA); 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). *Ibid*

¹³⁵*Ibid*, hlm.107

¹³⁶*Ibid*, hlm. 106

¹³⁷*Ibid*

Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Dalam Pasal 1 ayat (1) Keppres 103/2001 menentukan Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Dengan demikian, penggunaan frasa “melaksanakan tugas pemerintahan tertentu” berbeda dengan makna “membidangi urusan tertentu” dalam Pasal 17 UUD 1945. Dengan kata lain, LPND melaksanakan tugas pemerintahan diluar urusan kementerian.¹³⁸

Berdasarkan filosofi pembentukannya, LPNK sebenarnya dibentuk sebagai *special agency* yang melaksanakan tugas spesifik tertentu yang tidak ditangani oleh Kementerian. Peranan lembaga ini sangat diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas kementerian negara.¹³⁹ LPNK adalah lembaga yang dibentuk untuk mempertajam tugas dari Kementerian.¹⁴⁰

Pembentukan LPNK sebagai *special agency* dimaksudkan untuk menangani tugas yang sifatnya sangat spesifik tertentu yang bersifat keahlian. Tugas tersebut tidak ditangani oleh Kementerian tertentu karena buka bagian dari salah satu pembagian dalam urusan pemerintahan.¹⁴¹ Melihat filosofi pembentukan LPNK ini maka sulit rasanya menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah bagian dari urusan pemerintahan, karena sejatinya sebagai bagian dari hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan adalah salah satu urusan pemerintahan.

Salah satu tantangan apabila lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk sebagai LPNK adalah adanya ketentuan Pasal 25 ayat (2) UU 39/2008 yang menentukan: *Lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah*

¹³⁸Jimmy Z. Usfunan, *Lembaga Pembentuk Perundang-Undangan di Luar Kementerian, Efektifkah?*, dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, (Jakarta: PSHK, 2019), hlm. 302

¹³⁹*Ibid*, hlm. 71

¹⁴⁰*Ibid*

¹⁴¹*Ibid*, hlm. 73

Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan. Mengingat lembaga ini akan mempunyai kewenangan dalam merencanakan, menyusun, mengharmonisasikan, pengundangan, serta evaluasi peraturan perundang-undangan termasuk Permen. Maka LPNK ini tidak akan memiliki kemandirian maupun keleluasaan dalam melaksanakan kewenangannya mengingat menteri yang mengoordinasikan LPNK di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini termasuk pihak yang akan terkait dan berurusan dengan kewenangan LPNK ini secara langsung.

Ditambah lagi karakteristik kedudukan kepala LPNK yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan Keppres 103/2001 adalah jabatan negeri dengan jabatan eselon Ia.¹⁴² Meskipun untuk beberapa LPNK seperti Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dapat dijabat oleh bukan pegawai negeri sipil maka Kepala LPNK yang bersangkutan adalah jabatan non eselon.¹⁴³

Faktor lainnya yang menyulitkan LPNK untuk dapat memiliki kewenangan kuat dalam memimpin pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dapat menolak usulan rencana pembentukan Permen adalah adanya ketentuan Pelantikan Kepala LPNK dilakukan oleh Menteri yang mengkoordinasikannya berdasarkan pendelegasian wewenang dari Presiden.¹⁴⁴ Tentu sulit berharap LPNK dapat bersikap mandiri dalam melakukan penilaian atas usulan rancangan Peraturan Perundang-undangan utamanya Permen ketika model pelantikannya masih tergantung dengan kementerian tertentu.

Dalam praktik ketatanegaraan memang terdapat LPNK yang kepala LPNK nya ditetapkan setingkat menteri, seperti Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).¹⁴⁵ Pemaknaan setingkat menteri ini bukan serta merta berarti LPNK nya menjadi kementerian, sebab LPNK tetap bukan kementerian. Yang dimaksud dengan setingkat menteri ini adalah berkaitan dengan hak keuangan, administratif, dan fasilitas-fasilitas lain bagi Kepala LPNK diberikan setingkat dengan Menteri.

¹⁴²Pasal 108 ayat (1) dan Pasal 115 ayat (1) Keppres 103/2001.

¹⁴³Pasal 108 ayat (2) Keppres 103/2001

¹⁴⁴Pasal 110 Keppres 103/2001

¹⁴⁵Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana: *Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri.*

Dengan demikian, akan banyak kesulitan, apabila Badan yang memiliki fungsi membentuk regulasi dibentuk dengan model LPNK yang dipimpin oleh Eselon Ia, mengingat akan melakukan perencanaan, penyusunan, harmonisasi dan evaluasi terhadap produk hukum kementerian/lembaga lainnya. Dimana Dengan ketidakberimbangan jabatan dengan Kementerian/Lembaga, akan berpengaruh pada efektivitas pelaksanaan wewenang tersebut.

Ketiga, melalui Lembaga Non Struktural (LNS). LNS adalah Lembaga yang dibentuk dengan UU, PP, atau Perpres selain Kementerian atau LPNK yang pembiayaannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁴⁶ Mendasarkan pada pengertian ini maka LNS memiliki 3 (tiga) ciri, yakni: (i) lembaga Selain Kementerian atau LPNK; (ii) memiliki dasar hukum baik berbentuk UU, PP atau Perpres dan; (iii) Pembiayaan dibebankan pada APBN.

Berdasarkan karakter tersebut, maka LNS dapat dilihat dari klasifikasi dasar hukum, sumber keuangan dan tata kelola kelembagaan. Berkenaan dengan tata kelola kelembagaan, setidaknya beberapa LNS memiliki pola beragam yakni ada yang bersifat independen (lepas dari kontrol Presiden), seperti Otoritas Jasa Keuangan, Ombudsman, dan ada yang memiliki garis tanggungjawab kepada Presiden. seperti halnya Dewan Energi Nasional atau Badan Pembinaan Ideologi Pancasila.

Dilihat dari segi fungsinya, lembaga atau organ negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga yang fungsinya bersifat utama atau primer (*Main State`s Organ*) dan lembaga yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary State`s Organ*).¹⁴⁷ Lembaga negara utama atau lembaga negara primer (*main state`s organs atau primary constitutional organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif atau yudikatif). Sedangkan lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*), yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.¹⁴⁸

¹⁴⁶Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Pemberian Penghasilan Ketiga Belas Kepada Pimpinan dan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Pada Lembaga Non Struktural

¹⁴⁷Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*. (Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2010), hlm. 90.

¹⁴⁸Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Setjen

LNS muncul seiring dengan era reformasi yang membuka keran demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Awalnya dari sisi penamaan ada beberapa istilah yang sering digunakan untuk kelembagaan LNS, seperti: Lembaga Mandiri, Lembaga Independen, bentuknya juga sangat beragam mulai dari komisi, komite, lembaga, badan, tim, dan lainnya.¹⁴⁹ Lembaga LNS ini muncul karena: 1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. 2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.¹⁵⁰

Mengenai lembaga negara dengan kategori sebagai lembaga penunjang, maka secara teoretis maupun praktis, menurut Milakovich dan Gordon, dalam dinamikanya dikenal dua jenis lembaga negara penunjang atau komisi negara, yaitu komisi negara biasa yang merupakan perpanjangan tangan dari *state organ*, dan komisi negara independen.¹⁵¹ Komisi negara biasa merupakan bagian dari departemen di dalam pemerintahan, kabinet atau unsur eksekutif lainnya.

Dengan demikian selain LNS yang independen, terdapat pula LNS yang berada di bawah dan bertanggung jawab di bawah Presiden sehingga merupakan LNS yang bagian dari eksekutif.¹⁵² Karena masih menjadi bagian dari eksekutif, maka lembaga ini bergantung kepada *political will* Presiden sehingga tidak bersifat independen.

Sampai dengan 16 April 2021 jumlah LNS sebagaimana data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi adalah sebanyak 83 LNS.¹⁵³ Dari 83 LNS tersebut terdapat beberapa

dan Kepaniteraan MK, 2005), hlm. 108

¹⁴⁹Muslim Kasim, *Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Rangka Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, *Jurnal Ilmu Hukum*: Fakultas Hukum Universitas Riau, Volume 8 Nomor 1, Februari 2019, hlm. 4-5

¹⁵⁰Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke 35, No.3, Juli-September 2005. hlm. 281

¹⁵¹Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. (Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada. 2016), hlm. 40.

¹⁵²Lembaga Administrasi Negara (LAN), 2013, *Laporan Akhir Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Deputi Kelembagaan dan Sumberdaya Aparatur LAN Jakarta, hlm. 79

¹⁵³Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi,

LNS yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yaitu seperti Badan Nasional Pengelola Perbatasan, Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Kantor Staf Presiden, dan Komisi Aparatur Sipil Negara.¹⁵⁴

Terkait lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbentuk LNS yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dapat berbentuk badan baik dengan opsi nomenklatur Badan Regulasi Nasional maupun Badan Peraturan Perundang-undangan Nasional. Desain badan ini dapat dimaknai sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dengan pimpinan seorang Kepala yang berkedudukan setingkat Menteri. Perihal tugas Lembaga Pembentuk Perundang-undangan adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tentunya Badan Regulasi Nasional maupun Badan Peraturan Perundang-undangan nasional, tidak dapat berada jauh dari Presiden, melainkan membutuhkan relasi yang kuat secara langsung dengan Presiden. Mengingat, urusan peraturan perundang-undangan bersifat fundamental, yang menentukan aspek keabsahan “legalitas” penyelenggaraan negara. Sebagaimana implementasi dari unsur “negara hukum”, bahwa tindak tanduk pemerintah harus berdasarkan hukum. Atas dasar itu, kendati kedudukannya sebagai LNS sama seperti lembaga lainnya, namun kedudukannya harus berada di lingkaran Presiden karena fungsi yang dijalankan, merupakan urusan yang fundamental.

9. PENUTUP

Hadirin yang saya muliakan,

Setelah melewati potret kondisi, urgensi, hingga proyeksi atas bentuk kelembagaan peraturan perundang-undangan di masa depan, kini telah sampailah kita di penghujung titian. Dengan menaruh hormat kepada para pendahulu, dapat dikatakan ada banyak ragam pemikiran perihal penataan peraturan perundang-undangan yang disampaikan melalui berbagai pendekatan. Salah satu kemewahan ketika menyelami

“Lembaga Pemerintah Pusat”, <https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-pemerintah-pusat#9-lembaga-non-struktural>, diakses 4 Oktober 2022.

¹⁵⁴*Ibid*

dunia akademik di kampus adalah kekayaan ragam pendapat dari berbagai sudut pandang. Satu permasalahan bisa saja diteropong dengan berbagai bahkan ketika menilik satu permasalahan yang sama.

Dalam rangka itu, pidato pengukuhan ini diniatkan memberikan sumbangsih dengan membahas penataan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan kelembagaan. Kembali pada pertanyaan utama yang hendak ditawarkan dalam pidato ini, dalam bentuk apa sesungguhnya kelembagaan di masa depan untuk mengakhiri rumitnya regulasi di Indonesia? Untuk itu dengan segala hormat, perkenankanlah saya dalam kesempatan ini untuk ikut turut meramaikan pendapat yang telah ada sebelumnya: yaitu dengan mengajukan bahwa sekurang-kurangnya terdapat tiga (3) jalan yang dapat ditempuh agar menghindarkan Aji Saka dari malapetaka akibat regulasi yang buruk, yaitu baik melalui kementerian khusus, LPNK, atautah LNS masing-masing dengan kelebihan dan kekurangan tersendiri.

Satu hal lagi yang perlu diutarakan adalah terlepas dari perbedaan pendapat ada, para akademisi yang turut membahas tentang penataan regulasi sebetulnya tidak lebih dari sekedar tabib. Karenanya, tidak mungkin ada suatu obat yang demikian sakti mujarab mandraguna, atau “*ces pleng*” begitu orang Jawa bilang, apabila tidak disertai dengan ikhtiar yang sungguh-sungguh untuk segera mengambil tindakan.

Jika menurut hadirin sekalian perumpamaan tersebut masih dirasa kurang memuaskan, maka bolehlah juga untuk mengajukan dalam bahasa akademik dengan meminjam pemikiran dari Niklas Luhmann.¹⁵⁵ Menurut Luhmann, sebuah sistem akan bekerja dengan baik apabila unit sosial tersebut mampu berkomunikasi sebagai suatu kesatuan yang koheren. Termasuk dalam hal hukum sebagai sebuah sistem sosial, juga memerlukan semacam aturan main yang jelas agar ia dapat berkomunikasi baik dari segi internal hukum itu sendiri maupun dengan lingkungan “di luar” hukum. Maka bisakah suatu sistem hukum bekerja dan berkomunikasi dengan baik apabila regulasi yang dihasilkan “tumpang-tindih”, “boros”, “liar”, “over-regulasi”, “obesitas regulasi”, dan “hiper regulasi” sebagaimana disampaikan sebelumnya.

155 Niklas Luhmann “The Unity of the Legal System” dalam Gunther Teubner (ed). *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society* Berlin; New York; de Gruyter: European University Institute, 1988.

Dengan begitu besarnya beban yang nantinya akan dipikul dalam mengatasi segala kerumitan peraturan perundang-undangan, penataan kelembagaan dengan segala pilihan yang ada bukanlah sembarang hajat yang begitu terbentuk seolah akan menyelesaikan semua masalah. Untuk itu sekaligus dalam pidato ini saya hendak menyatakan adalah suatu keniscayaan pula bahwa dalam pelaksanaannya nantinya memerlukan perhatian tersendiri termasuk oleh kalangan akademisi untuk secara bersama-sama turut mengawal dengan memberikan sumbangsih keilmuan, yang oleh Presiden Soekarno sempat sampaikan: *holopis kuntul baris*, sebagai suatu kerja gotong royong yang senantiasa terus berjalan menuju arah yang lebih baik. Saya memandang bahwa pendekatan kelembagaan ini, bersama dengan perbaikan dari segi substansi regulasi, akan membawa kita mencapai tujuan yang dikehendaki.

Hadirin yang saya muliakan.

Sebelum mengakhiri, saya hendak menyampaikan sedikit pesan kepada para generasi muda segenap civitas akademika terutama di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya cintai. Peradaban telah membuktikan betapa waktu yang kejam dan tiada mengenal ampun terus menuntut untuk melakukan perubahan. Segala kemudahan yang seolah begitu saja kita nikmati hari ini tidak terbayangkan sebelumnya. Dunia telah berubah demikian cepatnya dan tidak nampak akan melambat dalam waktu dekat. Bahkan, pandemi Covid-19 pun tidak lantas menghentikan inovasi berupa kemajuan interaksi tatap muka secara virtual yang kini menjadi suatu yang begitu lazim dan jamak.

Tuntutan akan perubahan tersebut semestinya kita tanggap tidak dengan keluhan, melainkan tantangan yang disertai semangat untuk terus bekerja lebih baik lagi. Apabila dalam pidato ini saya menguraikan kajian akan perlunya perubahan dari segi kelembagaan, maka saya sungguh mengharapkan kelak terutama di Fakultas Hukum Universitas Jember, akan menjadi giliran saya untuk menyaksikan saudara-saudara sekalian berdiri di atas mimbar dan menyampaikan pidato pengukuhan guru besar melahirkan pendekar-pendekar hukum baru.

Dunia akademik yang terus dinamis akan terus menanti dan menyambut setiap gagasan-gagasan baru, pengetahuan baru, untuk memberikan sumbangsih yang terbaik bagi kemanusiaan, dan bangsa dan negara. Lagi, tujuan itu rasanya tidak akan tercapai bila kita hanya

terdiam dan tidak mengambil risiko, jika kita “tidak berani terjun menyelami mutiara di dalam samudera yang sedalam-dalamnya”.¹⁵⁶

Terakhir, mohon perkenan untuk menutup pidato ini dengan menyampaikan terima kasih

I. UCAPAN TERIMA KASIH

Perjalanan sejauh ini dalam hidup, sampai pada titik mendapat kepercayaan mengemban jabatan akademik profesor bukanlah pencapaian personal. Untuk menuju ke titik ini banyak kebaikan dari keluarga, sahabat dan kolega yang mendukung dan membuat jalan yang berat ini terasa ringan. Pada akhirnya semua ini diraih karena Ridho dan Rahmat Allah SWT yang Maha Mulia.

Izinkan saya dalam kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Plt. Direktur Jenderal beserta jajaran di Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Inspektur Jenderal dan unit kerja lainnya yang sudah menyetujui pengusulan jabatan akademik profesor, dan semua pihak yang telah membantu proses revidi (Prof. Dr. Yuliandri dan Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana) dan proses pengusulan berkas.

Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Rektor Universitas Jember (UNEJ) Dr. Ir. Iwan Taruna, M.Eng. IPM. Ketua Senat UNEJ Andang Subaharianto, Para Wakil Rektor, Sekretaris senat UNEJ atas dukungannya kepada pengembangan karier akademik selama ini. Apresiasi juga saya sampaikan kepada pada kolega Dekan, Ketua SPI, ketua Lembaga, Kepala Biro, bagian kepegawaian dan semua jajaran di lingkungan UNEJ, atas dukungan dan kerja samanya selama ini.

Perkenankan saya mengucapkan terima kasih kepada para kolega di Fakultas Hukum UNEJ, terkhusus kepada Wakil Dekan, Koordinator Program Studi, Ketua Bagian, Sekretaris Bagian, Kepala Laboratorium, Ketua dan Sekretaris BPBH, Ketua GPM, Juga kepada segenap kolega dosen dan para guru besar. Rasa terima kasih juga untuk Koordinator dan Wakil Koordinator Pokja Tata Usaha beserta seluruh tenaga kependidikan di FH UNEJ. Selama 2 tahun ini bersama kita tunjukkan bahwa gotong royong adalah modal utama pengembangan FH UNEJ yang bereputasi unggul.

¹⁵⁶Petikan ini diambil dari salah satu larik Pidato 1 Juni 1945 Soekarno.

Perjalanan akademik selalu dimulai dari tingkat dasar, lanjut ke tingkat menengah hingga tinggi, untuk itu atas segala keikhlasan dalam mendidik, saya mengucapkan terima kasih kepada guru-guru saya di SDN Jati Alun-Alun Prambon, SMP Negeri 1 Tulangan, SMAN 1 Sidoarjo. Rasa terima kasih juga kepada para dosen di Program Studi S1 Ilmu Hukum FH UNEJ, para dosen di Pascasarjana FH Universitas Indonesia, terutama untuk Prof. Dr. Maria Farida Indrati yang sejak saya menempuh program magister ilmu hukum hingga program doktor ilmu hukum di FH UI sudah bersedia menjadi pembimbing maupun promotor. Ketertarikan untuk menggeluti ilmu perundang-undangan juga karena pengaruh bacaan saya saat studi S1 atas karya-karya Prof. Dr. Maria Farida maupun Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi.

Terima kasih juga kepada Prof. Dr. Satya Arinanto sebagai co promotor S3 saya di FH UI. Kemudian pada 2012 saat menempuh program S3, saya berkesempatan mengikuti program sandwich di Fakultas Hukum Universitas Leiden, untuk itu terima kasih kepada Prof. Dr. Adriaan Bedner yang bersedia membimbing di program sandwich. Terima kasih juga kepada Rektor UNEJ periode 2003 – 2012 Dr. Ir. T. Sutikto atas segala dukungan untuk studi lanjut pascasarjana.

Melalui kesempatan yang baik ini, dengan rasa hormat yang tinggi mengucapkan terima kasih kepada Dr. Ahmad Basarah, SH, MH. (Wakil Ketua MPR) yang telah menjadi senior, mentor dan juga kakak yang sejak dahulu di tengah berbagai kesulitan saat menempuh studi pascasarjana hingga hari ini selalu memberikan dukungan total. Banyak pelajaran tentang prinsip saling berbagi, saling mewangikan/mengharumkan, dan saling mengingatkan/memaafkan yang saya pelajari dari beliau.

Banyak kebaikan dari banyak orang yang saya terima selama 17 tahun perjalanan menjadi pendidik ini. Ada Prof. Dr. Widodo Ekadjahjaja yang menjadi mentor dan motivator dalam pengembangan keilmuan hukum sekaligus kakak yang mengajarkan ihwal gotong royong dalam setiap perjuangan bersama. Lika-liku perjalanan saya untuk bisa memulai dan pada akhirnya sampai garis finis menyelesaikan studi Pascasarjana UI di Jakarta juga telah mempertemukan dengan banyak orang di berbagai institusi dengan segala kebaikannya, Mas Sonny Tri Danaparamita dan keluarga serta Bang Boim “Dwi Putro Aries Wibowo” yang menerima saya tinggal di rumah petak perjuangan di Jatinegara Jakarta Timur (kini mas sonny sudah menjadi anggota DPR RI).

Rekan rekan di Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (DAPP Bappenas) yang dipimpin Pak Kris (Arif Christiono Soebroto) yang selama hampir 4 Tahun (2008 – 2012) memberi kesempatan saya menjadi bagian dari DAPP. Saat yang sama pengembaraan Pendidikan di Jakarta juga telah membawa saya bertemu dengan kebaikan banyak orang di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diantaranya Prof. Yasonna H Laoly, Ph.D (Kini Menteri Hukum dan HAM) serta anggota MPR, Kesekjenan dan Para Tenaga Ahli.

Pengalaman menempuh Pendidikan tinggi hukum tentu mempertemukan dengan banyak kawan-kawan seperjuangan. Untuk itu terima kasih kepada kawan-kawan Alumni FH UNEJ Angkatan 2000. Kemudian Alumni Magister Ilmu Hukum FH UI Angkatan 2007, dan tentunya Alumni Program Doktor Ilmu Hukum FH UI angkatan 2010. Terima kasih kepada Prof. Dr. Ani Purwanti yang bersama-sama menjalani sandwich program di Universitas Leiden, Ujian Promosi Doktor, dan dalam waktu berdekatan sama-sama mendapatkan SK Profesor.

Banyak pengalaman, banyak perjumpaan dan banyak kebersamaan telah membentuk diri saya untuk dapat menjadi orang yang berprinsip “Urip Iku Urup: Hidup itu Nyala”, bahwa hidup itu hendaknya memberi manfaat sebanyak-banyaknya bagi orang lain. Terima kasih kawan-kawan di organisasi Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) dimana saya pertama kali berjumpa di tahun 2000 an. Kini pengabdian saya untuk menjaga dan menegakkan Negara Pancasila beralih melalui organisasi Persatuan Alumni GMNI, untuk itu terima kasih Ketua Umum DPP Persatuan Alumni GMNI saat ini Prof. Dr. Arief Hidayat (Ketua MK 2015 – 2018, Hakim MK 2013 - 2026) yang juga menjadi mentor dalam pengembangan negara hukum Pancasila dan dengan pendekatan Yuridis Romantis.

Terima kasih para kolega di Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) yang saya mulai aktif tahun 2015 saat APHTN-HAN dipimpin ketua Umum Prof. Dr. Mahfud MD (kini Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum Keamanan), dilanjutkan kebersamaan bersama Ketua Umum periode 2021 – 2025 yaitu Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, dimana saya diberikan amanah menjadi Sekretaris Jenderal. Terima kasih kepada

Prof. Dr. Mahfud MD maupun Prof. Dr. M. Guntur Hamzah yang telah menjadikan APHTN-HAN menjadi wadah pengembangan keilmuan dan silaturahmi yang inklusif untuk pengajar HTN dan HAN di seluruh Indonesia. Terbukti saat ini APHTN-HAN memiliki 1100 an anggota terdaftar dan kepengurusan wilayah di 33 Provinsi.

Dalam kesempatan ini saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Keluarga Alumni Universitas Jember (KAUJE) Komisariat FH UNEJ di bawah kepemimpinan ketua Dr. Ivan Yustiavandana, S.H., LL.M (yang juga Kepala Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan/PPATK). Dukungan Ketua Alumni FH UNEJ dan para alumni lainnya dalam pengembangan akademik SDM dosen, mahasiswa sekaligus pengembangan lembaga luar biasa. Terima kasih juga seluruh kader/aktivis dan alumni dari kelompok Cipayung di FH UNEJ yaitu kader/alumni Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), dan Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) yang selama ini senantiasa menjunjung persatuan, kebersamaan dan gotong royong demi kemajuan FH UNEJ.

Untuk bisa sampai tahap jabatan akademik guru besar tentu membutuhkan pemenuhan pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi. Pelaksanaan tri dharma tersebut dapat dilakukan secara kolaborasi utamanya dalam penelitian, publikasi dan pengabdian. Untuk itu terima kasih kepada para sahabat yang telah berkenan berkolaborasi dalam pelaksanaan tri dharma yaitu Dr. Rofi Wahanisa (Dosen FH Unnes/ yang juga bimbingan S3 di FH Undip), Dr. Jimmy Z Usfunan (Dosen FH Univ Udayana), Dr. Oce Madril (FH UGM), Dr. Agus Riewanto (Dosen FH UNS), Fahmi Ramadhan Firdaus, SH, MH (Dosen FH UNEJ), Nando Yusella Mardika, SH, M.Si (Peneliti Puskapsi FH UNEJ), dan Rian Adhivira Prabowo, S.Psi, SH, MH, MA. (Dosen FH UNEJ).

Terima kasih juga kepada rekan-rekan media baik media online, cetak maupun televisi yang selama beberapa waktu telah memberikan kepercayaan kepada saya untuk ikut memberikan pandangan atas berbagai perkembangan kehidupan ketatanegaraan. saya menyakini bahwa Pers dengan kemerdekaannya akan menjadi salah satu pengawal utama tegaknya negara hukum demokratis di Indonesia.

Perjalanan sebagai akademisi hukum tata negara yang sempat mengelola Pusat Kajian yaitu Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) FH UNEJ telah mempertemukan saya dengan

pengelola berbagai pusat kajian lainnya dari berbagai perguruan tinggi maupun dengan berbagai kelompok masyarakat sipil. Terima kasih Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat) UGM, ICW, TI Indonesia, Perludem, dan Kode Inisiatif.

Dalam kesempatan yang bahagia ini, saya ingin terima kasih terdalam kepada kedua orang tua saya, Almarhum Bapak M. Kholik (berpulang pada Agustus 2020) dan Ibu Nunuk Srihariyati yang telah berjuang sangat keras sehingga saya bisa menempuh pendidikan tinggi, hingga akhirnya sampai mengemban jabatan akademik guru besar. Doa tak henti dan restu kedua orang tua telah menjadi penerang dalam perjuangan menjadi manusia yang berilmu dan membawa manfaat bagi orang lain. Juga kepada Kakak Anis Eka Sandi dan Adik Noval Tri Widodo.

Kepada kedua mertua saya yaitu Bapak Iptu Pol. (Purn) Rochmad dan Ibu Susmiati terima kasih selama ini selalu mendukung, membimbing dan berdoa tiada henti demi keberhasilan pendidikan maupun pengabdian. Terima kasih sudah menjaga dan merawat sepenuh hati istri maupun anak saat saya harus sering berpisah dengan keluarga selama menjalani studi maupun dalam tugas pengabdian. Terima kasih kepada adik ipar teguh budiando, maupun keluarga besar Almarhum Abdul Gani.

Kepada istri tercinta dan tersayang Fitri Agustianingsih, saya mengucapkan terima kasih atas segala kebersamaan dan dukungan dalam melewati berbagai perjuangan yang penuh suka dan duka hingga sampai di tahap ini. Terima kasih atas segala doa terbaik yang tiada hentinya selama ini. Terima kasih Sudah menjadi “malaikat” penjaga untuk putri dan putra kita disaat saya harus sering meninggalkan rumah untuk studi maupun tugas pengabdian lainnya. Saranghae !!!

Kedua putri dan putra yang sangat saya sayangi yaitu Zaneta Putri Anggono (13 Tahun) dan Arganta Putra Anggono (5 Tahun) yang merupakan harta terbaik yang Allah SWT pernah berikan kepada saya. Terima kasih kalian berdua telah menjadi anak-anak manis yang dapat memahami di kala ayah kalian harus sering meninggalkan rumah untuk studi maupun tugas pengabdian. Semoga ke depan ayah akan dapat memberikan banyak kebersamaan dan waktu berkualitas untuk kalian. Ingatlah bahwa kehidupan memang tidak pernah mudah untuk siapa pun, namun dengan doa dan kerja keras ayah yakin kalian nantinya akan mampu menaklukkan berbagai tantangan dalam kehidupan.

Terima kasih kepada panitia yang telah mempersiapkan acara pengukuhan ini dengan baik. Allah SWT Tuhan YME yang akan membalas kebaikan bapak/ibu sekalian.

Terima kasih juga sampaikan kepada anggota senat UNEJ maupun guru besar dari luar UNEJ yang mengikuti Prosesi, terima kasih untuk para senior dan sahabat dari berbagai Lembaga Negara, Kementerian dan Lembaga lainnya yang sudah meluangkan waktu menghadiri acara ini, diantaranya yaitu:

- a. Ketua Mahkamah Konstitusi dan Para Hakim MK
- b. Hakim Agung
- c. Pimpinan Majelis Perwusyawaratan Rakyat (MPR)/Anggota MPR/ Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- d. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
- e. Menteri Hukum dan HAM
- f. Wakil Kepala Kepolisian Republik Indonesia
- g. Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU)
- h. Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
- i. Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- j. Wakil Kepala Badan Pembinaan Ideologi Negara (BPIP)
- k. Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)
- l. Anggota Dewan Pers
- m. Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
- n. Direktur Utama BPJS Ketenagakerjaan dan jajaran Direksi, serta Dewan Pengawas BPJS Ketenagakerjaan
- o. Sekretaris Jenderal MPR, Sekretaris Jenderal MK dan Sekretaris Jenderal Lembaga Negara/Kementerian
- p. Inspektur Jenderal Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi
- q. Direktur Jenderal Kementerian
- r. Staf Khusus Menteri
- s. Para Direktur/Kepala Biro/Kepala Pusat Kementerian/Lembaga
- t. Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur

- u. Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (*Forkopimda*) Kabupaten Jember dan Kabupaten Bondowoso
- v. Rekan-rekan kolega Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri maupun swasta
- w. Pengurus dan anggota APHTN-HAN

Tentunya juga rasa terima kasih kepada semua undangan hadirin yang sudah meluangkan waktu dari berbagai wilayah menghadiri acara pengukuhan ini. Kehadiran bapak/ibu/sahabat sekalian sangat bermakna dan menjadi bukti pentingnya untuk selalu menjaga tali silaturahmi dan persaudaraan diantara kita semua. Mohon maaf jika dalam pelaksanaan pengukuhan ini ada kekurangan dan hal-hal yang kurang berkenan. Semoga Allah SWT selalu meridai dan memberikan perlindungan dan kesehatan bagi kita semua.

Semoga amanah jabatan akademik guru besar ini, membawa kebaikan dan manfaat tidak hanya bagi saya, tetapi terlebih kepada bangsa dan negara, institusi, serta bagi masyarakat. Semoga jabatan akademik guru besar ini semakin menambah semangat pengabdian bagi saya untuk senantiasa membawa manfaat bagi orang lain.

Wassalamu'alaikum warahmatullah wabarakatuh. om santi santi om, rahayu, salam sehat.

II. Referensi

a. Buku

- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- , *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Arifin Mochtar, Zainal. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2016.
- Basarah, Ahmad. *Bung Karno, Islam, dan Pancasila*. Jakarta: Konstitusi Press, 2017.
- Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat. *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: Badan Keahlian DPR, 2017.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian tentang Negara Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1973.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. New Jersey: The Lawbook Exchange Clark, 2001.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewudkan regulasi yang sederhana dan tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2022.
- Luhmann, Niklas. "The Unity of the Legal System" dalam Gunther Teubner (ed). *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*". Berlin; New York; de Gryuter: European University Institute, 1988.

- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven & London: Yale University Press, 1969.
- Mahkamah Agung. *Laporan Tahunan 2021 Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Agung, 2022.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris: OECD, 2012.
- Peczenick, Aleksander. *On Law and Reason, (Law and Philosophy Library 8)*. Sweden: Springer, Lund University, 2008.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). “*Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya*”. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia [YSHK], 2019.
- Roestandi, Achmad. *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005.
- Tamanaha, Brian Z. “The Rule of Law For Everyone?” dalam *Current Legal Problems*, Vol. 55, M. D. A. Freeman. New York: Oxford University Press, 2002.
- Wintgens (ed), Luc. *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2002.
- World Justice Project. *World Justice Project Rule of Law Index 2021*. Washington: World Justice Project, 2021.

b. Artikel Ilmiah

- A. Hamid S. Attamimi. (1985). “Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.
- (1990). “Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.
- (1994). “Pengembangan Peraturan Perundang-undangan Indonesia” makalah Seminar Hukum Nasional IV
- Bayu Dwi Anggono (2014) “Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)”. Disertasi Universitas Indonesia.
- (2018). “Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya”. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 47 No. 1.

- (2020). “Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2.
- Gustav Radbruch, (2006). “*Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law*”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1.
- Hendra Nurtjahjo. (2005). “Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*”, Vol. 35, No.3.
- Jimmy Z Usfunan (2019), “Lembaga Pembentuk Peraturan-Undangan di Luar Kementerian, Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019”. Jakarta: PSHK
- Lembaga Administrasi Negara (LAN), (2013), “Laporan Akhir Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)”, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Deputi Kelembagaan dan Sumberdaya Aparatur LAN Jakarta.
- Maria Farida Indrati (2007), “*Pemahaman tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*”. Pidato Guru Besar FH UI
- Muslim Kasim. (2019). “Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Rangka Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum: Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 8 No. 1.
- Ni’matul Huda. (2021). “Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Vol. 28, No. 3.
- Satjipto Rahardjo (2000). “Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (*Teaching Order Finding Disorder*), Tiga Puluah Tahun Perjalanan Intelektual dari Bojong ke Pleburan”, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada FH Universitas Diponegoro Semarang.
- Saldi Isra “*Merampingkan Regulasi*”, Kompas Senin 20 Maret 2017.

c. Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan
Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Pemberian
Penghasilan Ketiga Belas Kepada Pimpinan dan Pegawai Non
Pegawai Negeri Sipil Pada Lembaga Non Struktural
Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan
Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-undangan
Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Sekretariat Kabinet
Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana
Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024
Presiden Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan
Presiden Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian
Negara
Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan
Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga
Peraturan Presiden Nomor 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 Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun
2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang
Undangan yang dibentuk di Daerah Oleh Perancang Peraturan
Perundang-Undangan
Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun
2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri,

Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Non-Struktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/HUM/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

d. Internet

Cabinet Legislation Bureau, “About CLB”, <https://www.clb.go.jp/english/about/>, diakses 11 Oktober 2022

Cabinet Legislation Bureau, “Law Making Process”, <https://www.clb.go.jp/english/process/#anchor-2>, diakses 11 Oktober 2022

Detik.Com. “Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional”, <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses 13 Oktober 2022

Hukumonline.Com, “Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu-lt5bdc39c5d3a98?page=1>, diakses 2 Oktober 2022

JDIH Kementerian Dalam Negeri, <http://jdih.kemendagri.go.id/jdih/portal/index/permendagri.php>, diakses 30 September 2022

JDIH Kementerian Perdagangan, <https://jdih.kemendag.go.id/peraturan/detail/2562/1>, diakses 30 September 2022

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, “Lembaga Pemerintah Pusat”, <https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-pemerintah-pusat#9-lembaga-non-struktural>, diakses 4 Oktober 2022.

Kompas.Com, “Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi soal Pusat Legislasi Nasional”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, diakses 18 Februari 2020.

-----, “Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diakses 14 Oktober 2022

Mahkamah Konstitusi, “Siaran Pers Jumlah Kementerian dan Wakil Menteri Diuji ke MK”, https://www.mkri.id/public/content/infoumum/press/pdf/press_1251_18.5.2020%2030.PUU-XVIII.2020%20I%20UU%20Kementrian%20Lbg.pdf, diakses 3 Oktober 2022 . dalam perkara ini MK menerbitkan -----, “Arief Hidayat Bahas Implementasi Nilai-Nilai Pancasila”. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18283>, diakses 5 Oktober 2022

Ministry of Legislation, “About”, <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30105000000>, diakses 12 Oktober 2022

Ministry of Legislation, “Main Function and Works”, <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30503000000>, diakses 12 Oktober 2022

Ministry of Legislation, “Mission” <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30105000000>, diakses 12 Oktober 2022

Muhammad Indra Haria Kurba, “Memangkas Biaya Regulasi”, <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/memangkas-biaya-regulasi>, diakses 29 September 2022

Peraturan.go.id, “Direktori”, <https://peraturan.go.id/peraturan/direktori.html>, diakses 18 Oktober 2022

PSHK, “Obesitas Regulasi”, <https://pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>, diakses 1 Oktober 2022

The Office of Best Practice Regulation, “About”, <https://obpr.pmc.gov.au/about>, diakses 11 Oktober 2022

The White House, “OIRA Pages”, <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatoryaffairs/#:~:text=OIRA%20is%20the%20United%20States,coordination%20of%20Federal%20privacy%20policy>, diakses 10 Oktober 2022

WJP Rule of Law Index®, “Country Press Release”, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Indonesia_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release_1.pdf, diakses 28 September 2022.



Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

Tempat, Tanggal Lahir : Sidoarjo, 23 Juni 1982
Email : bayu.fh@unej.ac.id
NIP : 198206232005011002
NIDN : 0023068201
Scopus ID : 57214798742
Jabatan Fungsional : Guru Besar
Jabatan Tugas Tambahan : Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember

Riwayat Jabatan Akademik

2005 bergabung dengan Universitas Jember
2006 Asisten Ahli
2016 Lektor
2018 Lektor Kepala
2022 Profesor

Riwayat Pendidikan

1. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia (Dr. 2010 – 2014)
2. Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia (M.H., 2007 – 2009)
3. Program Sarjana Ilmu Hukum Universitas Jember (S.H., 2000 – 2004)
4. SMA Negeri 1 Sidoarjo (1997-2000)
5. SMP Negeri 1 Tulangan (1994 – 1997)
6. SD Negeri 1 Jati Alun-Alun, Prambon (1988 – 1994)

Riwayat Pendidikan Internasional Non-Gelar

1. Knowledge Co-Creation Program For Practice on Drafting, Jepang (2019)
2. Knowledge Co-Creation Program For Practice on Drafting, Jepang (2018)
3. Join Study of Legislative Making – Jerman (2017)
4. Join Study of Legislative Practice – Jepang (2017)
5. Tenth Southeast and Northeast Asia Session on International Humanitarian Law – Korea (2015)
6. CPG Spring School Scholarship – Jerman (2015)
7. CPG Third Winter School on Human Rights – Thailand (2014)
8. Program Sandwich Doktor Universitas Leiden – Belanda (2012)

Riwayat Pengabdian

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember (2020 – 2024)
2. Sekretaris Jenderal Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN-HAN (2021 – 2025)
3. Anggota Komisi Kajian Ketatanegaraan MPR (2020 – 2024)
4. Tim Penyusun Naskah Akademik dan RUU di berbagai Kementerian/Lembaga (2015 – Sekarang)
5. Saksi Ahli di Mahkamah Konstitusi dan pengadilan lainnya (2015 – Sekarang)
6. Ketua Tim Hukum dan Kebijakan UNEJ (2021 – 2024)
7. Ketua Bagian HTN FH UNEJ (2020)
8. Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi FH UNEJ (2015 – 2020)
9. Anggota Lembaga Pengkajian MPR (2018 – 2019)
10. Dosen FH UNEJ (2005 – Sekarang)

Buku

1. Hukum Keimigrasian: Suatu Pengantar (Rajawali Pers, 2022)
2. BPJS Ketenagakerjaan: Aspek Politik Hukum, Kelembagaan, Aset dan Kepersetaan (Rajawali Pers, 2021)
3. Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Rajawali Pers, 2021)
4. Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Konstitusi Press, 2020)

5. Structuring the Laws and Regulation in Indonesia: Issues, and Solution (Regulatory Reform in Indonesia A Legal Perspective) – (Hanns Seidel Foundation, 2019)
6. Perancangan Peraturan Perundang-Undangan (UPT Penerbitan UNEJ, 2015)
7. Teori Hukum dan Konstitusi (UPT Penerbitan UNEJ, 2015)
8. Perkembangan Pembentukan Undang- Konstitusi Press Undang di Indonesia (Konstitusi Press, 2014)
9. Kumpulan Pemikiran Hukum dan Konstitusi (DSI, 2012)

Artikel di Jurnal (5 Tahun Terakhir)

1. Progressive Legal Protection Of The Voting Rights Of People With Disabilities Of Mental Disorders In Indonesian Elections (Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 25, Issue 2, 2022)
2. Corruption Prevention in Legislative Drafting in Indonesia (WSEAS Transactions on Environment and Development, Volume 18, 2022)
3. Konsistensi Bentuk dan Materi Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanganan Covid-19 (Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 50 No.4, Oktober 2021)
4. The House of Representatives' Role in Guarding Government Policies to Resolve the Covid-19 Pandemic According to the 1945 Constitution (Jurnal Fiat Justisia. Volume 15 Number 4, October-December 2021)
5. Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Kostitusi Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Agung (Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 18, Issue 1, 2021)
6. Penguatan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Pembangunan Nasional Menuju Indonesia Emas (Pancasila : Jurnal Keindonesiaan, Vol. 01, No. 01, April 2021)
7. Problems of Disputes/Conflicts over Land Acquisition towards Development for Public Interest in Indonesia (International Journal of Criminology and Sociology, 2021, Vol. 10)
8. Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland (Lentera Hukum Volume 7 Issue 3 (2020))
9. Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi danFungsinya dalam Meningkatkan

- Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Jurnal Legislasi, Vol 17, No 2 (2020)
10. Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia (Jurnal Rechtsvinding, Volume 9 Nomor 1, April 2020)
 11. Penggunaan Wewenang Presiden di Bidang Hukum Era Presiden Joko Widodo (Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR Volume 16 Agustus 2020)
 12. Telaah Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang Berdasarkan Pancasila (Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Volume 16 Nomor 4, Desember 2019)
 13. The Nuisance Ordinance in The Establishment of Commercial Building and Legal Enforcement of Spatial Planning at The Regional Government Level (Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues Volume 22, Issue 6, 2019)
 14. Menimbang Kewenangan DPR Dalam Penggunaan Hak Angket Pada Kasus Korupsi KTP Elektronik (Jurnal Lentera Hukum Universitas Jember, Volume 6 Issue 1 April 2019)
 15. Mengakui Pancasila Sebagai Syarat Naturalisasi (Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR Volume 13 Februari 2019)
 16. Peranan Presiden Dalam Penataan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang (Jurnal Majelis MPR RI Edisi 01, Januari 2019)
 17. The Implementation Of Agrarian Reform In Semarang Regency (Journal of Strategic and Global Studies: Vol. 1: No. 2, July, 2018)
 18. Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan:Permasalahan dan Solusinya (Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018. FH Universitas Diponegoro)
 19. Pemilu Serentak di Indonesia: Kajian Sejarah dan Original Intent Pembentuk Undang-Undang Dasar (Jurnal Majelis MPR, Februari 2017)
 20. The Tenure Arrangement Of Primary Constitutional Organ Leaders In Indonesian Constitutional System (Constitutional Review Journal Mahkamah Konstitusi RI, Vol 2, No 1 (Mei, 2016).

KAMPUS
PANCASILA
UNTUK
INDONESIA
MAJU



Working In Harmony, Nurturing The Future