



REFORMASI
REGULASI

Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik
Kebijakan Reformasi Regulasi 2019



PSHK
Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia



Creating a Culture of Justice
International Development Law Organization





Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik Kebijakan
Reformasi Regulasi 2019



PSHK
Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia



Creating a Culture of Justice

International Development Law Organization

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

© 2019

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

Tim Penyusun:

Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Desain/Tata Letak:

Basuki Rahmat



Perpustakaan Nasional RI:

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

ISBN: 978-623-92150-0-2

Cetakan pertama, Oktober 2019

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Penerbit:

Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK)

Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11-12,


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

Telp. 021-83701809

www.pshk.or.id



Kata Pengantar



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gita Putri Damayana

Direktur Eksekutif PSHK



Daftar Isi

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

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

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

Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang

Padang, 3 Oktober 2019



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

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

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

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

¹⁷⁴ *Ibid*, hlm 56

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm 76

¹⁷⁶ *Ibid*

3. Melakukan Pengkajian Pra Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

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

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

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

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

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

4. Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

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

¹⁷⁸ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

5. Penataan Kelembagaan Pengelola Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

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

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

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

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

¹⁸¹ *Ibid*

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

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

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

Penutup

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

Daftar Pustaka

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

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

Peraturan Perundang-Undangan

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

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



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

Wendra Yunaldi

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

A. Latar Belakang Permasalahan dan Metode Penelitian

1. Latar Belakang Permasalahan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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