

**MODEL PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN UNDANG-UNDANG
DALAM PENATAAN PRODUK LEGISLASI DI INDONESIA**

(Tesis)

Oleh
Rika Septiana
NPM. 2122011059



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

ABSTRAK

MODEL PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN UNDANG-UNDANG DALAM PENATAAN PRODUK LEGISLASI DI INDONESIA

Oleh
Rika Septiana

Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi langkah baru dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik melalui konsep pemantauan dan peninjauan. Namun, implementasi pemantauan dan peninjauan undang-undang dihadapi sejumlah tantangan, termasuk ketidakseragaman model yang digunakan dalam pelaksanaan pemantauan dan peninjauan di dalam peraturan turunan yang mengaturnya.

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis substansi hukum dan perbandingan hukum. Selain itu, penelitian ini melakukan inventarisasi praktik pemantauan dan peninjauan undang-undang di berbagai negara, dan membandingkan metode pemantauan dan peninjauan seperti *ROCCIPI*, *Regulatory Mapping and Review*, *Regulatory Impact Analysis*, dan MAPP.

Hasil penelitian menemukan pemantauan dan peninjauan UU di Indonesia bukan merupakan siklus legislasi (tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan). Dalam Pasal 95A ayat (4) UU Pembentukan PUU tidak terdapat kewajiban bagi pelaksana pemantau dan peninjau untuk melakukan pemantauan dan peninjauan setelah dibentuknya sebuah UU karena adanya frasa “dapat” pada pasal *a quo*. Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan dilakukan oleh DPR melalui Badan Legislasi, DPD melalui Panitia Perancang Undang-Undang, dan Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM. Ketiganya tidak memiliki keseragaman model dalam melaksanakan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Berbagai model pemantauan dan peninjauan undang-undang seperti *ROCCIPI*, *Regulatory Mapping and Review*, *Regulatory Impact Analysis*, dan MAPP sangat penting untuk mengevaluasi efektifitas dan efisiensi regulasi. Masing-masing Metode tersebut tentu saja memiliki ciri, kekuatan dan kelemahan masing-masing sesuai dengan konteks dan kebutuhannya. Model baru yang dikenalkan adalah *Hybrid Monitoring and Review Framework* (HMRF), yang menggabungkan elemen-elemen dari metode RIA, RegMap, ROCCIPI, dan MAPP. Pelaksana HMRF itu sendiri adalah lembaga independen yang bertanggung jawab penuh untuk melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Kata Kunci: *pemantauan dan peninjauan, evaluasi, undang-undang, regulasi, legislasi*

ABSTRACT

MONITORING AND SCRUTINY MODELS FOR ARRANGING LEGISLATION PRODUCT IN INDONESIA

**By
Rika Septiana**

The emergence of Law No. 15 of 2019 and Law No. 13 of 2022 were meant to embodied the actualization of well-formed legislation by monitoring and scrutiny model. However, its implementation faces various challenges, which including non-uniformity in its operation by subordinate legislation.

On conducting this research, it employ the normative-juridical method which are equipped with comparative and legal material-substance analysis approach. Furthermore on conducting those analysis approach, it will be done by best-practices shopping forums on monitoring and scrutiny that are experienced by several countries. The comparison of those countries will be conducted by employing ROCCPI theory, Regulatory Mapping and Review model, Regulatory Impact Analysis model, and MAPP.

Based on the implementation of this research, it resulted on the discovery that the implementation of monitoring and scrutiny in Indonesia are not legislation-formation cycle. Referring to the stipulation of Article 95A (4) of Law on Formation of the Legislation, it doesn't constitute the monitoring and scrutiny executant on performing their duties for implementing the monitoring and scrutiny of the Law after its promulgation. The non-obligatory of that duty is derived from the existent of the "may" phrase within a quo Article. Then, the monitoring and scrutiny implementation is conducted by the House of the People's Representative by its Legislation Committee, the House of Regional Representative by its Legislation Formator Committee, and the Government by its Ministry of Law and Human Rights. However those institutions still don't have unanimous and uniform model for implementing the legislation monitoring and scrutiny.

Various model for monitoring and scrutiny of legislation such as ROCCPI theory, Regulatory Mapping and Review, Regulatory Impact Assessment, and MAPP have their own characteristics, advantage, and disadvantage. After comparing those model and their advantage and disadvantage, it resulted in the emergence of a new concept that called as *Hybrid Monitoring and Review Framework* (HMRF). Where the executant of the HMRF model is an independent institution which is employ with sole purpose for monitoring and scrutiny of legislations.

Keywords: monitoring and scrutiny, evaluation, law, regulation, legislation.

**MODEL PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN UNDANG-UNDANG
DALAM PENATAAN PRODUK LEGISLASI DI INDONESIA**

Oleh
Rika Septiana

Tesis
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM

Pada
**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

Judul Tesis : **MODEL PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN
UNDANG-UNDANG DALAM PENATAAN
PRODUK LEGISLASI DI INDONESIA**

Nama Mahasiswa : **Rika Septiana**

Nomor Pokok Mahasiswa : 2122011059

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI
Komisi Pembimbing


Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D
NIP 198101042003121001


Dr. Rudi Natamiharja, S.H., DEA
NIP 197812312003121003

MENGETAHUI
Ketua Program Study Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung



Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D
NIP 198009292008102023

MENGESAHKAN

1. Tim penguji

Ketua tim penguji : **Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**

Sekretaris : **Dr. Rudi Natamiharja, S.H., DEA.**

Penguji utama : **Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.**

Anggota : **Dr. Yudianto, S.H., M.H.**

Anggota : **Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.**

2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

3. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Lampung



Prof. Dr. H. Murhadi, M.Si.
NIP. 196403261989021001

Tanggal Lulus Ujian Tesis: **8 Agustus 2024**

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rika Septiana

NPM : 2122011059

Alamat : Pemangku Sidomakmur, Desa Sukananti, Kec. Way Tenong Kab. Lampung Barat.

Dengan ini saya menyatakan dengan yang sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul: **“Model Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang Dalam Penataan Produk Legislasi di Indonesia”** adalah karya sendiri dan tidak melakukan pengutipan atas karya orang lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut *plagiarisme*.
2. Hak intelektual atas karya ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung
3. Karya tulis ini adalah murni, gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing dan masukan pembahas
4. Pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya. Serta saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Agustus 2024
Yang membuat pernyataan,



Rika Septiana
NPM: 2122011059

RIWAYAT HIDUP



Rika Septiana adalah nama lengkap penulis. Penulis lahir di Lampung Barat, pada tanggal 8 September 1998. Penulis merupakan anak pertama dari tiga bersaudara dari pasangan Ibu Karsiyem dan bapak Yoyok Haryanto. Sejak kecil penulis memiliki kegemaran dalam belajar, penulis telah memperlihatkan keuletan dan ketekunannya dalam akademik dengan mendapat predikat Juara 1 selama 6 Tahun berturut-turut, serta mendapat nilai tertinggi ketika Ujian Nasional di SD.

Semangat inipun masih tetap sama pada saat penulis menempuh pendidikan di SMA Negeri 1 Way Tenong. Penulis memenangkan lomba Juara 1 Siswa Berprestasi dan menyandang Juara Umum pada jurusan IPS, Penulis juga aktif mengikuti beberapa lomba dan menjadi peserta olimpiade OSN Kebumihan serta mengikuti beberapa LCC selama Sekolah Menengah Atas. Tak hanya akademik, penulis pun aktif di beberapa kegiatan ekstrakurikuler yakni sebagai Wakil Ketua OSIS pada tahun 2015, dan menjadi wakil sutradara pada organisasi Teater Sekolah (TEATER KASSET).

Pada tahun 2016 penulis menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur masuk Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN). Selama perkuliahan sejak 2017 Penulis telah bergabung menjadi “*Researcher Assistant*” dan kini menjadi Peneliti Madya di Pusat Studi Hukum dan Pembangunan. Penulis turut serta pula dalam Penelitian dan Pengabdian Dosen, baik tingkat Universitas maupun tingkat Nasional. Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2021. Sejak tahun 2021 Penulis aktif berkontribusi dalam pembangunan dan kemajuan bidang Hukum Universitas Lampung dengan tergabung dalam Tim Percepatan Penyusunan Regulasi Universitas Lampung, untuk itu penulis amat bangga dapat menjadi bagian dari almamater tercinta Universitas Lampung. Akhir kata penulis menyelesaikan Pendidikan Magisternya dalam waktu 1 Tahun 21 bulan karena kesibukan penulis dengan kesibukannya.

MOTTO

“Keep your eyes on the stars and your feet on the ground”

(Theodore Rosevelt)

The whole purpose of education is to turn mirrors into windows”

(Sydney J. Harris)

“Hiduplah seakan-akan kamu akan mati hari esok dan belajarlh seolah kamu akan hidup selamanya”

(Mahatma Gandhi)

“Kerja keraslah sampai menembus batas, disiplin guna mengasah ketekunan, dan bertanggung jawablah untuk memupuk kepercayaan”

(Prof. Rudy)

“Jangan lupa beribadah dan berdoa untuk menggapai kesuksesan”

(Ayahanda Tercinta, Yoyok Haryanto)

“Jangan lelah dalam belajar dan koreksi diri, sebab di setiap langkah perbaikan diri itu ada cahaya masa depan”

(Penulis)

PERSEMBAHAN



Atas Ridho Allah SWT dan dengan segala kerendahan hati
Kupersembahkan Tesis ini kepada:

Kedua Orang Tuaku Tercinta, Ayahanda Yoyok Haryanto dan Ibunda Karsiyem

Terimakasih untuk segala hal-hal baik yang diturunkan, terutama telah menasihati,
mendidik dan mendoakan keselamatan serta keberhasilan dan kebahagiaanku.

Embahku Tersayang, Mbah Katimun

Terimakasih untuk nasihat, didikan dan doa baik yang tiada putus kau berikan
kepadaku

Adikku Nadya Anggraini dan Muhammad Zacky Ramadhan yang aku sayangi.

Terimakasih atas segala bentuk motivasi, candatawa, nasihat, doa serta kasih
sayang yang telah diberikan kepadaku selama ini.

Terakhir, saya persembahkan Tesis ini kepada diri saya sendiri, Rika Septiana.

Kamu hebat! Teruslah melangkah dengan keyakinan, karena setiap usaha dan
perjuangan yang telah kamu lakukan adalah bukti kekuatan dan ketangguhanmu.

SANWACANA

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji dihaturkan kehadirat Allah SWT. tuhan semesta alam yang telah memberikan rahmat, hidayah dan nikmat yang tak terhingga pada dunia dan seluruh isinya. Allahumasholli'alasyaidina Muhammad, shalawat dan salam selalu dilimpahkan atas kekasih dan Rasul Allah, Nabi Muhammad SAW. yang telah membawa dan menyampaikan rahmat dan hidayah kepada seluruh umat manusia sehingga kita dapat menuju peradaban manusia. Dengan mengikuti kitab Allah, Al-Qur'an, dan Sunnah Rasulullah, Al-Hadist, Penulis dapat menjalani hidup dengan penuh rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul "**Model Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang dalam Penataan Produk Legislasi di Indonesia**" adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penyajian penulisan, materi/substansi, kutipan, dan lainnya tetapi penulis bersyukur dapat menyelesaikan tesis ini dengan cukup baik dengan adanya dukungan, bimbingan, arahan, bantuan, petunjuk serta saran dan kritik dari berbagai pihak secara moril dan materil. Dengan demikian, pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tulus dan sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Lampung;
2. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
3. Ria Wierma Putri, S.H.,M.Hum., Ph.D, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung dan juga selaku Pembahas III dalam

penulisan tesis ini, terima kasih atas waktu, dukungan serta kritikan maupun arahan yang baik dalam penulisan tesis ini;

4. Bapak Prof. Rudy, SH., LL.M., LL.D. Selaku Pembimbing Utama dalam penyusunan Tesis ini yang sudah saya anggap sebagai Ayah kedua saya. Beliau adalah orang yang sangat saya hormati dan saya teladani. Terimakasih atas bimbingan didalam penulisan Tesis penulis selama ini dan pelajaran lainnya, yang tak pernah lelah mengingatkan untuk selalu memperbaiki kesalahan yang ada untuk menjadi Magister hukum yang teliti, bertanggung jawab dan terus belajar. Jika tidak ada Prof, Rika tidak akan bisa pada titik ini dan mungkin tidak akan mampu menggapai mimpi sebesar ini. Terima kasih atas kesabaran, perhatian, dan inspirasi yang Bapak berikan. Bapak tidak hanya membimbing dalam penulisan tesis ini, tetapi juga memberikan teladan hidup yang akan selalu saya bawa dalam setiap langkah ke depan. Prof juga telah membantu saya menemukan potensi terbaik dalam diri saya, dan untuk itu, saya akan selalu berterima kasih. Semoga Bapak selalu diberikan kesehatan dan kesuksesan dalam segala hal yang Bapak lakukan;
5. Bapak Dr. Rudi Natamiharja S.H., DEA, selaku Pembimbing II penulis atas kesabaran yang luar biasa dan bersedia untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik dalam mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
6. Ibu Dr. Candra Perbawati, S.H.,M.H, selaku Pembahas I dan juga Dosen panutan, telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan
7. Bapak Dr. Yusdianto, S.H.,M.H, selaku Pembahas II yang telah memberikan masukan, saran, kritik dan arahnya selama pelaksanaan penelitian dan penulisan tesis ini
8. Seluruh Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, khususnya bagian Hukum Kenegaraan yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu-ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;

9. Para staf dan karyawan Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, Pak Andi, Pak Teguh, Mba Shinta, Ibu Sri, Bang Monaco semuanya yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan;
10. Teristimewa kepada Ayahku Yoyok Haryanto dan Ibuku Kasiyem terimakasih telah merawat, membimbing, mendidik, memberi dukungan moril, materil, disertai dengan doa yang mengiringiku sehingga aku bisa menyelesaikan pendidikan ini. Kalian adalah orang tua terhebat dalam hidupku yang tiada henti memberikan cinta kasih, semangat dan doa yang tiada putus untuk keberhasilanku. Terimakasih atas segalanya semoga kelak dapat membahagiakan dan dapat selalu membuat kalian tersenyum bangga;
11. Adik-adikku Nadya Anggraini dan Muhammad Zacky Ramadhan, terima kasih untuk perhatian, semangat serta dukungannya selama ini sehingga aku bisa menjadi Mbak yang kuat dan tegar disetiap langkah yang mbak ambil, kalian adalah duniaku. Senyum dan kebahagiaan kalian adalah yang utama nomor dua setelah kebahagiaan Kedua orangtua kita;
12. Terimakasih untuk keluarga Pushiban, kakak-kakakku Utia Meylina, S.H., M.H., Rudi Wijaya, S.H., Chaidir Ali, S.H. .M.H., Yeti Yuniarsih, S.H., Aprilia Fitriingsih S.H. .M.H, Lustiana U, S.H. M. H., yang selalu menemani dan telah memberikan kritik dan saran serta pengalaman baru dalam perkulihanku. Lalu adik-adiku Dedek Irvansyah, Yohanes Andrew Wijaya, M. Ichsan Sabri, M. Iqbal Adani, Angelina Misyel Wijaya yang selalu memotivasi, terimakasih dan tetap semangat dalam berproses kalian semua;
13. Terimakasih untuk Tim Hukum Tata Laksana Universitas Lampung, bapak Samingun, S.H., Mba Neni Septriana, A.Md., Mas Fietra Albajuri, S.H, M Pemie Ricotama Maesa, S.E. yang telah memberikan semangat dan motivasi untuk segera menyelesaikan studi Magister;
14. Sahabatku Yulia Kartikasari, Herly Effendi, Kurnia Utami, Yeti Yuniarsih, Ali Ferdiansyah, yang selalu menjadi tempatku bercerita dan senantiasa meluangkan waktunya, menemani memberikan semangat dan motivasi dan menguatkan satusama lain;

15. Sahabat sintingku, Shin, Basyod, Perin, Jo, Kanis, Nita, teman tempatku menjadi dirisendiri yang senantiasa mendengarkan, membantuku, dan memberikan semangat dan motivasi disetiap masalah dan kebahagiaanku, terimakasih kalian sudah hadir mewarnai hidupku dan selalu memberikan support;
16. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terimakasih atas dukungan dan bantuannya dalam menyelesaikan Tesis ini;
17. Untuk Almamater Tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah menjadi saksi perjalanan menempuh pendidikan sehingga penulis menjadi lebih dewasa dalam berfikir dan bertindak, serta semua pihak yang telah membantu proses menempuh pendidikan ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terimakasih.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Akhir kata, Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga tesis yang sederhana ini bermanfaat dan berguna bagi yang membacanya, khususnya bagi penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan.

Bandar Lampung, Agustus 2024
Penulis

Rika Septiana
NPM: 2122011059

DAFTAR ISI

ABSTRAK	ii
ABSTRACT	iii
HALAMAN JUDUL	iv
LEMBAR PERSETUJUAN	v
LEMBAR PENGESAHAN	vi
LEMBAR PERNYATAAN	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
MOTTO	viii
PERSEMBAHAN.....	ix
SANWACANA	x
DAFTAR ISI.....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
DAFTAR TABEL	xviii
I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian	14
1. Rumusan Masalah	14
2. Ruang Lingkup Penelitian	14
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	14
1. Tujuan Penelitian.....	14
2. Kegunaan Penelitian.....	15
D. Kerangka Pemikiran	16
1. Kerangka Teori.....	16
2. Kerangka Konsep	32
3. Bagan Kerangka Berpikir.....	40
E. Metode Penelitian	41
1. Pendekatan Masalah.....	41
2. Spesifikasi Penelitian	44

3. Sumber Data dan Jenis Data	44
4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	45
5. Analisis Data	46
II. TINJAUAN PUSTAKA	48
A. Politik Hukum	48
1. Pengertian Politik Hukum	48
2. Teori dan Objek Politik Hukum	51
3. Politik Hukum dalam Perundang-undangan	53
4. Eksistensi Politik Hukum dalam Pemantauan dan peninjauan Undang-undang	59
B. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	63
1. Pengertian Perundang-undangan	63
2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	67
3. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	80
C. Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang	85
1. Pengertian Pemantauan dan Peninjauan undang-undang	85
2. Pemantauan dan Peninjauan undang-undang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan	87
III. PEMBAHASAN	91
A. Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangn	91
B. Pelaksanaan Pemantauan dan Peninjauan di Indonesia	104
C. Metode <i>Regulatory Impact Assessment</i> (RIA), <i>Regulatory Mapping</i> (RegMap) ROCCIPI, serta MAPP dalam Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang	128
1. <i>Regulatory Impact Analysis</i> (RIA)	128
2. <i>Regulatory Mapping</i> (RegMap)	145
3. <i>Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process,</i> <i>Ideology</i> (ROCCIPI)	151
4. Model Analisa Peraturan Perundang-undangan (MAPP)	162
D. Praktik <i>Post Legislative Scrutiny</i> di Negara Lain	166
1. Praktek <i>Post Legislative Scrutiny</i> (PLS) di Inggris	175

2. Praktek <i>Post Legislative Scrutiny</i> (PLS) di Prancis	184
3. Praktek <i>Post Legislative Scrutiny</i> (PLS) di Swiss.....	192
E. Model Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang yang Ideal dalam Dalam Penataan Produk Legislasi Di Indonesia.....	199
1. Analisis Pemantauan dan Peninjauan Secara Kelembagaan	199
2. Model/Metode yang Ideal Pelaksanaan Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang di Indonesia	208
IV. PENUTUP.....	217
A. Simpulan.....	217
B. Saran.....	219
DAFTAR PUSTAKA	221

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Pemantauan dan Peninjauan dalam siklus P3	100
Gambar 2 Tahapan Cost Benefit Analysis (CBA)	140
Gambar 3 Proses Regulatory Mapping (RegMAP)	148
Gambar 4 Alur Operasionalisasi MAPP	163
Gambar 5 Langkah Perencanaan PLS	169
Gambar 6 Tahap Implementasi PLS	171
Gambar 7 Stakeholder Terlibat dalam pelaksanaan PLS	172
Gambar 8 Tahap Tindak Lanjut PLS	174

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Pemantauan dan Peninjauan dengan Pengawasan Pelaksanaan UU	114
Tabel 2. Tahapan Regulatory Impact Assesment (RIA)	133
Tabel 3. Kriteria ROCCIPI	156
Tabel 4. Pelaksanaan Post-Legislative Scrutiny (PLS) di Negara Inggris, Prancis, dan Australia	208
Tabel 5. Penjelasan masing-masing model analisis regulasi Regulatory Impact Analysis (RIA), Regulatory Mapping & Review (Regmap), ROCCIPI, dan Metode Analisis Peraturan-perundangan (MAPP).....	213

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemantauan dan Peninjauan undang-undang memiliki signifikansi yang krusial dalam sistem hukum suatu negara, khususnya dalam proses legislasi.¹ Pengawasan atau pemantauan sebagai mekanisme evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan merupakan suatu upaya yang diperlukan untuk menjamin akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.² Pengawasan terhadap undang-undang memiliki makna yang signifikan mengingat peran undang-undang sebagai instrumen kebijakan (*beleidinstrument*), yang merupakan wujud dari kewenangan negara untuk mengatur suatu substansi guna menyelesaikan permasalahan dalam masyarakat, sejalan dengan tujuan pemberian pelayanan publik.³

Mirisnya, dahulu keberadaan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengakomodir tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi; perencanaan, penyusunan,

¹ Diani Sadiawati et al., "*Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya* ", Jakarta Selatan: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), <https://pshk.or.id/penelitian/kajian-reformasi-regulasi-di-indonesia-pokok-permasalahan-dan-strategi-penanganannya/>, 2019, hlm 60.

² Franklin De Vrieze, "Applying Post-Legislative Scrutiny to the Analysis of Legislation and SDGs in South and Southeast Asia," *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, No. June (2020): 1–22, <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.17611.>, hlm 2.

³ H.A.S Natabaya, "*Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ed. 1*", Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2019, hlm 155.

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁴ Sehingga penyelenggara legislasi mengalami kesulitan untuk menjalankan fungsi evaluasi, pemantauan, dan peninjauan hukum karena belum komprehensifnya dasar hukum untuk menjalankan fungsi tersebut.⁵

Peraturan perundang-undangan sebagai instrumen hukum berfungsi mengatur tatanan hukum masyarakat serta mewujudkan kebijakan negara.⁶ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) secara efektif menjadi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di negara ini selama lebih dari satu dekade.⁷ Namun dalam perkembangannya, beberapa kendala muncul dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Beberapa permasalahan tersebut dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut: peraturan perundang-undangan tidak memadai dalam memenuhi kebutuhan dan perkembangan masyarakat, dan belum berfungsi secara efektif serta efisien. Selain itu, setelah melalui tahap pengundangan, Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) belum memberikan pengaturan yang cukup rinci mengenai teknik, metode dan pelaksanaannya, sehingga seringkali ditemukan peraturan pelaksanaan undang-undang tidak disusun, atau jika disusun, seringkali tidak konsisten dengan undang-undang yang

⁴ Solly Lubis, 2009, "*Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*", Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 60.

⁵ Ade Irawan Taufik, 2021, "Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan undang-undang", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10 No. 2, (2021), hlm 284.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2010, "*Perihal Undang-undang*", Jakarta: Rajawali Pers, hlm 235.

⁷ Pataniari Siahaan, 2012, "*Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*", Jakarta: Konpress, hlm 34.

mendasarinya, sehingga ketentuan delegasinya tidak sejalan dengan materi muatan yang didelegasikan.⁸

Inilah yang menjadi awal mula diadopsinya tahap pemantauan dan peninjauan undang-undang⁹, dengan tujuan untuk mengawasi keseluruhan proses dari awal hingga akhir, serta melakukan evaluasi ulang terhadap materi muatan undang-undang. Hal ini dilakukan untuk menilai sejauh mana efektivitas dan efisiensi implementasi suatu peraturan perundang-undangan, dengan harapan dapat memberikan dukungan yang signifikan bagi lembaga pelaksana kedaulatan rakyat, dalam menciptakan produk legislasi yang mampu mencapai tujuan pembangunan nasional.¹⁰ Selain itu dalam periode pelaksanaannya, perkembangan sosial, ekonomi, politik, serta perkembangan dinamika ketatanegaraan mengharuskan adanya pelaksanaan evaluasi regulasi melalui prosedur pemantauan dan peninjauan yang seksama pada peraturan perundang-undangan yang ada.

Guna memastikan kelangsungan efektivitas dan relevansinya pada peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan masalah-masalah diatas, dilakukan perubahan UUP3 melalui Undang-undang No. 15 Tahun 2019 dan diubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Kebaharuan fundamental yang diatur

⁸ Risalah Pleno Baleg Terkait penyusunan RUU Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kamis, 29 Agustus 2019.

⁹ Salah satu tujuan utama dalam melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undangan ini ialah melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan yang kemudian akan membantu merumuskan perencanaan atau perubahan undang-undangan di masa yang akan datang. Melihat itu semua dan dikaitkan dengan kondisi Indonesia yang gemuk akan peraturan perundang-undangan dan memungkinkan adanya disharmoni dan tumpang tindih pengaturan, Indonesia dianggap perlu mengevaluasi Produk Legislasi di Indonesia dengan memantau dan meninjau undang-undang yang telah berlaku.

¹⁰ Nadia Ayu Febriani, "Pemantauan Dan Peninjauan Undang-undang Oleh DPR RI Sebagai Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia" (UNIVERSITAS INDONESIA, 2023), <https://lib.ui.ac.id/m/detail.jsp?id=9999920529756&lokasi=lokal.>, hlm 7.

dalam perubahan undang-undang ini ialah diadopsinya konsep Pemantauan dan Peninjauan undang-undang.¹¹

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur dalam Pasal 1 angka 14 dan Bab XA tepatnya Pasal 95A dan 95B Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang secara lebih lanjut diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden. Pemantauan dan peninjauan didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai pelaksanaan undang-undang yang berlaku guna mengetahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia¹². Namun nyatanya sebelum diatur dalam perubahan UUP3, pemantauan dan peninjauan telah dibahas dalam Pasal 105 ayat (1) huruf f Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) namun kewenangan ini sebatas melekat pada Badan Legislasi DPR.¹³

Sejak diundangkannya Undang-undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaan dan implementasi Pemantauan dan Peninjauan undang-undang masih menghadapi sejumlah tantangan. Meskipun pemantauan dan peninjauan merupakan langkah penting dalam mewujudkan agenda penataan

¹¹ Vinska Trixy Ailsamelia, “*Pemantauan Dan Peninjauan Undang-undang Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*” Skripsi: Universitas Andalas, dapat diakses pada <http://scholar.unand.ac.id/203141/12>.

¹² Pasal 1 Angka 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

¹³ *Op.cit*, Nadia Ayu Febriani, hlm 8.

regulasi, tetapi implementasinya dihadapkan pada berbagai hambatan.¹⁴ Bayu menyoroti strategi penataan peraturan perundang-undangan dengan mengusulkan adopsi kewajiban penilaian dampak dan peninjauan secara rutin dan sistematis. Hal ini bertujuan untuk menjamin bahwa peraturan perundang-undangan tetap tepat guna dan berdaya guna, terutama dalam menghadapi perubahan dan kompleksitas lingkungan ekonomi dan sosial. Pendekatan ini diharapkan dapat menjaga konsistensi dan relevansi peraturan sesuai dengan tujuannya, menciptakan regulasi yang responsif terhadap dinamika sosial dan ekonomi yang terus berubah.¹⁵ Salah satu tujuan utama dalam melakukan Pemantauan dan Peninjauan ialah melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan dan menilai efektivitas peraturan yang berlaku yang kemudian akan membantu merumuskan perencanaan atau perubahan undang-undangan di waktu berikutnya.¹⁶

Nilai efektivitas serta keberhasilan daripada suatu peraturan perundang-undangan sangat kompleks, hal ini sesuai dengan yang dijelaskan oleh Anthony Allott. Menurut Allott, pengujian umum atas keefektifan suatu hukum atau peraturan dapat dilakukan dengan melihat sejauh mana targetnya dapat direalisasikan dengan kata lain adalah sejauh mana tujuan undang-undang tersebut terpenuhi.¹⁷ Selanjutnya, Allott menjelaskan bahwa efektivitas suatu hukum dalam konteks ini dapat diukur melalui tingkat kepatuhan yang tercapai. Pertama, jika hukum

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, 2015, "*Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*", (Makalah disampaikan dalam kegiatan *Continuing Legal Education* tentang *Ex-Post* terhadap peraturan perundang-undangan Dalam rangka Pembenahan Sistem Hukum Nasional), diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.

¹⁵ Bayu Dwi Anggono, 2020. "*Pokok-Pokok Pikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*". Jakarta : Penerbit Konpress, hlm xxix.

¹⁶ Pasal 95A Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁷ Anthony Allott, 1981, "The Effectiveness of Laws", *Valparaiso University Law Review*, Vol. 15 No. 2, (1981), hlm 233.

tersebut bertujuan preventif, yaitu ditujukan untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan, ukuran efektivitasnya terletak pada tingkat pengurangan atau penghilangan perilaku tersebut secara nyata. Kedua, jika hukum tersebut bersifat kuratif, yaitu bertujuan untuk memperbaiki kegagalan, ketidakadilan, atau perselisihan, ukuran efektivitasnya tergantung pada kemampuan hukum tersebut dalam memberikan solusi yang memadai. Ketiga, jika hukum bersifat fasilitatif, yaitu memberikan pengakuan formal serta pengaturan dan perlindungan, ukuran efektivitasnya terletak pada sejauh mana fasilitas-fasilitas tersebut digunakan oleh subjek hukum dan sejauh mana lembaga yang diatur oleh hukum tersebut terlindungi.¹⁸

Maria Farida, disisi lain mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berdaya guna harus bermanfaat dan dibutuhkan. Makna “bermanfaat” dan “dibutuhkan” dalam konteks ini merupakan suatu penjelasan dari asas “kedayagunaan” dan “kehasilgunaan” yang merupakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dalam Pasal 5 Undang-undang No.12 Tahun 2011 beserta penjelasannya.¹⁹ Maria Farida memberikan penekanan bahwa penting dilakukan evaluasi untuk memastikan keefektifan suatu peraturan perundang-undangan. Evaluasi undang-undang memainkan peran krusial dalam memastikan bahwa peraturan tersebut benar-benar bermanfaat dan dibutuhkan oleh masyarakat. Menurut Maria Farida, evaluasi undang-undang bertujuan untuk mengukur sejauh mana peraturan tersebut berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan. Evaluasi yang sistematis dan komprehensif yang

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Maria Farida Indrati S, 2007, “*Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*”, Yogyakarta: Kanisius, (2007), hlm. 39.

dimaksudkan dapat mengidentifikasi kelemahan atau kekurangan dalam implementasi suatu undang-undang, sehingga dapat dilakukan perbaikan, penyesuaian dan penyempurnaan yang diperlukan terhadap peraturan perundang-undangan.²⁰

Sejalan dengan Maria Farida, Allot mengemukakan upaya mencapai tujuan dan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan juga akan dicapai melalui mekanisme pemantauan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan. Evaluasi atau pemantauan terhadap regulasi yang berlaku harus dilakukan sebelum pemberlakuan regulasi baru. Namun, sangat disayangkan dalam tataran praktik, kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan seringkali tidak mendapatkan perhatian yang memadai. Para pejabat politik umumnya cenderung fokus menghasilkan produk hukum atau aturan baru dan seringkali kurang memperhatikan “melihat ke belakang” melalui evaluasi untuk meninjau sejauh mana produk dan aturan yang dihasilkan memberikan manfaat dan sesuai dengan tujuan pembentukannya.²¹ Jika pun evaluasi dilakukan, seringkali terdapat kesenjangan antara hasil evaluasi dan perencanaan pembentukan peraturan, sehingga perencanaan pembentukan peraturan

²⁰ Maria Farida juga menyoroti bahwa peraturan perundang-undangan yang efektif haruslah bermanfaat bagi masyarakat. Dalam pemantauan dan peninjauan, perlu dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap implementasi dan dampak peraturan tersebut terhadap masyarakat. Dengan melibatkan partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat yang terkena dampak langsung, dapat diperoleh wawasan yang lebih komprehensif tentang keberhasilan dan kelemahan peraturan. Hal ini akan memungkinkan adanya perbaikan dan penyesuaian yang diperlukan agar peraturan tetap relevan dan memberikan manfaat yang maksimal. Secara keseluruhan, Pemantauan dan Peninjauan undang-undang menjadi elemen kunci dalam pelaksanaan tujuan dibentuknya undang-undang. Pandangan Maria Farida menekankan bahwa melalui pemantauan yang berkelanjutan dan evaluasi yang komprehensif, peraturan dapat terus diperbaharui dan disesuaikan dengan kebutuhan dan perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan dapat tetap efektif, bermanfaat, dan relevan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

²¹Rudy, 2012 “*Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, cet I, Lampung: Indepth Publishing, hlm 83

perundang-undangan seringkali tidak mengadopsi makna dari evaluasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Diurnya mekanisme pemantauan dan peninjauan dalam materi muatan Undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menjadi sebuah peluang baru dalam mewujudkan ketepatan dan berhasil guna peraturan perundang-undangan. Pembaharuan dalam perubahan kedua ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah, DPR dan DPD untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terkait peraturan yang telah disahkan dan diberlakukan sebagai langkah meningkatkan kualitas legislasi di Indonesia.

Penulis menyadari bahwa perubahan UUP3 pada dasarnya bertransformasi menuju arah yang lebih baik, namun, tidak terlepas dari kelemahan dan kekurangan. Sebab mekanisme Pemantauan dan Peninjauan dalam materi muatan perubahan pertama maupun perubahan kedua UU P3 tersebut tidak diatur secara keseluruhan dan secara tuntas mulai dari teknis pelaksanaan hingga tahapan, metode, penilaian dan efektifitas pemantauan yang akan digunakan. Hal ini tentu berkaitan dengan bagaimana pelaksanaan dan proses pemantauan dan peninjauan dilaksanakan lembaga yang berwenang melakukan proses tersebut. Kelemahan yang paling mendasar adalah didalam peraturan turunan yang mengaturnya tidak diatur secara komprehensif dan tidak memiliki spesifikasi ragam, metode, proses, indikator/penilaian maupun mekanisme yang pasti menangani pemantauan dan peninjauan undang-undang oleh lembaga terkait. Sehingga menyebabkan

kebimbangan model²² pelaksanaan penyelenggaraan pemantauan dan peninjauan dalam proses legislasi.

Maknanya, ada kompleksitas serta permasalahan yang memerlukan analisis dan studi lebih lanjut terkait pengaturan pemantauan dan peninjauan atau evaluasi peraturan perundang-undangan yang telah diamanatkan dalam UU P3. Pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan/pemantauan dan peninjauan undang-undang ini melibatkan sejumlah pertanyaan krusial. Hal ini terkait dengan pertanyaan besar dalam peraturan perundang-undangan seperti mengenai: aspek-aspek apa yang perlu diatur terkait dengan evaluasi tersebut; objek apa yang seharusnya dievaluasi, serta peraturan perundang-undangan mana yang harus menjadi prioritas dalam evaluasi; bagaimana mekanisme evaluasi tersebut diatur; bagaimana hasil evaluasi dapat digunakan dan/atau diimplementasikan, serta tujuan utama dari pemanfaatan hasil evaluasi; dan yang paling utama menurut penulis ialah instrumen atau metode apa yang efektif dan efisien dalam melakukan evaluasi tersebut. Uraian sebagaimana dijelaskan diatas harus diintegrasikan ke dalam proses evaluasi regulasi atau pemantauan dan peninjauan undang-undang agar hasil evaluasi dapat digunakan yang berakhir dengan menetapkan tujuan utama pemanfaatan hasil evaluasi undang-undang.

Penulis menegaskan bahwa aspek yang paling krusial dalam konteks evaluasi peraturan perundang-undangan atau pemantauan dan peninjauan undang-undang adalah *tools* atau metode yang digunakan. Diperlukan metode evaluasi peraturan

²² Menurut Mahmud Achmad, model ialah representasi dari suatu objek, benda, atau ide-ide dalam bentuk yang disederhanakan dari kondisi atau fenomena alam. Model dapat merupakan tiruan dari suatu benda, sistem atau kejadian yang sesungguhnya yang hanya berisi informasi- informasi yang dianggap penting untuk ditelaah., dalam Achmad, Mahmud, *Tehnik Simulasi dan Permodelan*, Yogyakarta, 2008, hlm 2.

perundang-undangan yang tepat terhadap kondisi kontekstual Indonesia sebagai langkah penting untuk memastikan keakuratan dan relevansi hasil pemantauan dan peninjauan. Oleh karena itu, penelitian perlu dilakukan untuk memahami secara mendalam *tools* dan metode apa yang paling cocok untuk digunakan Indonesia dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan dan pemantauan dan peninjauan undang-undang dengan optimal.

Secara umum, terdapat berbagai metode yang dapat digunakan untuk mengevaluasi regulasi. Beberapa contoh metode yang digunakan oleh negara lain ialah seperti ROCCIPI²³, *Regulatory Mapping and Review* (REGMAP)²⁴, MAPP²⁵, *Cost and Benefit Analysis* (CBA)²⁶, *Regulatory Impact*

²³ ROCCIPI adalah singkatan yang mencakup *rule* (aturan), *opportunity* (peluang), *capacity* (kapasitas), *communication* (komunikasi), *interest* (kepentingan), *ideology* (ideologi), dan *process* (proses). Metode ini dikenal sebagai “*problem solving methodology*” yang berfungsi sebagai alat bantu untuk drafter atau perancang perundang-undangan. ROCCIPI sesuai dengan singaktanya mengukur rancangan undang-undang yang dibentuk legislatif dengan mempertimbangkan regulasi/peraturan perundang-undangan, peluang/kesempatan, kemampuan, komunikasi, kepentingan, proses, serta ideologi/nilai untuk membantu dalam merumuskan hipotesis rinci yang diperlukan untuk menyusun langkah-langkah legislatif yang efektif.

²⁴ *Regulatory Mapping and Review* merupakan sebuah alat serta metode yang digunakan untuk melakukan pemetaan (*mapping*) dan evaluasi (*review*) terhadap kualitas regulasi. Alat ini dirancang sebagai perangkat yang sederhana dan mudah digunakan, namun tetap dapat dipertanggungjawabkan. Proses *RegMAP* ini terdiri dari beberapa tahap, yaitu: (1) Pengumpulan regulasi yang terkait dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, (2) Penyaringan kualitas regulasi menggunakan *RegMAP Score Card*. *Score Card* ini terdiri dari serangkaian pernyataan yang keseluruhannya diadopsi dari elemen *Regulatory Impact Assessment* (RIA), (3) Metode ini dapat diterapkan baik pada regulasi yang sudah berlaku (*mapping and reviewing*) maupun pada undang-undang yang hendak dirancang (*review*); (4) *RegMAP* diinstitutionalisasi (berkelanjutan) melalui keterlibatan Instansi Pemerintah, Dunia Usaha, dan Perguruan Tinggi.

²⁵ MAPP (Model Analisa Peraturan Perundang-undangan) adalah instrumen yang dibuat untuk melakukan evaluasi terhadap regulasi yang berlaku atau sedang menjadi hukum positif. Model ini dikembangkan dari teori keberlakuan peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pada aspek filosofis, aspek yuridis dan aspek sosiologis. Ketiga aspek tersebut kemudian dirumuskan kembali ke dalam bentuk kriteria MAPP, yaitu legalitas, kebutuhan dan keramahan. Tujuan utama dari dikembangkannya MAPP adalah untuk melakukan simplifikasi regulasi sehingga regulasi yang ada menjadi lebih proporsional dan dengan kualitas yang lebih baik. Untuk itu, rekomendasi dari MAPP meliputi 3 (tiga) pilihan tindakan, yaitu: (1) regulasi dipertahankan; (2) regulasi direvisi; dan (3) regulasi dicabut.

²⁶ *Cost and Benefit Analysis* (CBA) sebagai metode analisis yang mengukur dan membandingkan seluruh manfaat atau keuntungan dari suatu pengaturan, serta biaya atau beban kerugian yang harus ditanggung oleh semua penerima dampak dari suatu kebijakan dan/atau regulasi tertentu beserta alternatif-alternatif yang ada untuk digunakan dalam membantu proses pengambilan keputusan. CBA lebih tepat digunakan untuk mengevaluasi berapa besar manfaat yang didapat dan

Analysis (RIA)²⁷ dan lain sebagainya. Namun keseluruhan model ini memiliki kegunaan dan pelaksanaan yang berbeda. Misalnya ROCCIPI dan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang umumnya digunakan pada saat perancangan dan penyusunan undang-undang.

Apalagi jika dilihat berdasarkan implementasi yang dilakukan, kini masing-masing lembaga memiliki perbedaan dan diferensiasi yang bertolakbelakang. Misalnya saja Pemerintah melalui BPHN melakukan evaluasi, pemantauan dan peninjauan menggunakan model/ metodenya tersendiri yakni Analisis dan Evaluasi Hukum ANEV dengan menggunakan 6 (enam) Dimensi/indikator (dimensi Pancasila; dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan; dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan; dimensi Kejelasan Rumusan; dimensi Kesesuaian Norma dengan Asas Materi Muatan; dan dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan).

Kemudian DPR RI melalui Badan Legislasi melakukan Pemantauan dan peninjauan Undang-undang (*Post-legislative scrutiny*) juga dengan model dan dimensi, dan metodenya sendiri.²⁸ Implementasinya, DPR dalam menjalankan

biaya dikeluarkan dari diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan. CBA juga merupakan bagian dari *Regulatory Impact Analysis* (RIA).

²⁷ *Regulatory Impact Assessment* (RIA) atau metode analisis dampak regulasi adalah suatu metodologi yang digunakan untuk menguji dan mengukur potensi manfaat, biaya, dan dampak dari peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang ataupun hendak dievaluasi. RIA merupakan suatu proses yang secara terstruktur mengevaluasi dampak yang signifikan, baik yang bersifat positif maupun negatif, dari sebuah regulasi. Penilaian ini dapat dilakukan pada tahap perumusan regulasi yang sedang diajukan (*ex ante*), maupun terhadap dampak aktual dari regulasi yang sudah ada dan sedang berlaku (*ex post*).

²⁸ Sebagaimana didefinisikan bahwasannya: *Post-legislative scrutiny is a broad and undefined expression, which means different things to different people. The best approach to defining post-legislative scrutiny is to consider what its purposes and benefits should be. Post-legislative scrutiny to refer to a broad form of review, the purpose of which is to address the effects of the legislation in terms of whether the intended policy objectives have been met by the legislation and, if so, how effectively. However this does not preclude consideration of narrow questions of a purely legal or technical nature.* Pada intinya dijelaskan bahwasannya *Post Legislative Scrutiny* (PLS) ialah pengawasan dengan mempertimbangkan tujuan serta manfaat dari peraturan

Post-Legislative Scrutiny (PLS) mencoba melakukan penilaian dampak legislasi, termasuk sejauh mana kebijakan yang dihasilkan telah mencapai tujuan yang ditetapkan dan seberapa efektif pelaksanaannya. Selanjutnya, proses ini melibatkan pemeriksaan tindak lanjut terhadap peraturan pelaksanaan undang-undang, apakah tepat pembentukannya, menilai apakah proses pembentukan dilakukan sesuai batas waktu yang ditetapkan, dan apakah materi muatan sesuai dengan perintah undang-undang atau sebaliknya. Sesuai uraian sebelumnya maka dimensi utama dalam *Post-Legislative Scrutiny* ialah sebagai berikut:²⁹

1. evaluasi aspek teknis dan implementasi: fokus pada penilaian teknis dan pelaksanaan undang-undang disahkan dan mulai berlaku.
2. evaluasi dampak dan ketercapaian tujuan: berkaitan dengan penilaian dampak atau implikasi yang timbul serta sejauh mana tujuan yang direncanakan dalam undang-undang tersebut dapat dicapai.

Sedangkan DPD RI melalui Panitia Perancang Undang-undang melakukan Pemantauan dan peninjauan dengan menggunakan dimensi a. efektifitas dari peraturan yang ditinjau; b. dampak yang telah ditimbulkan oleh peraturan yang

perundang-undangan yang berlaku. *Post Legislative Scrutiny* mengacu pada bentuk tinjauan yang luas, yang tujuannya adalah untuk memantau, meninjau dan memberikan evaluasi serta mengatasi dampak-dampak perundang-undangan. Dalam hal ini adalah, apakah perundang-undangan tersebut mencapai tujuan dan kebijakan yang disusun dan seberapa efektif implementasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut lihat, Secretary State Her Majesty for Constitutional Affairs and Lord Chancellor by Command of 2006, *The Law Commission (LAW COM No 302) "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY,"* The Law Commission Is Located at Conquest House, 37-38 John Street, Theobalds Road, London WC1N 2BQ (The Law Commission, 2006), <https://doi.org/10.1177/147377957200100104>.

²⁹ Badan Legislasi DPR RI, 2019, "*Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*", Jakarta: DPR RI, hlm 27.

ditinjau; dan c. kemanfaatan peraturan perundang-undangan yang ditinjau bagi NKRI.³⁰

Artinya dalam prosedur pemantauan dan peninjauan keseragaman serta model paten yang seharusnya dipakai belum ada. Apalagi jika diruntut lebih jauh, pemilihan model tersebut tidak dijelaskan secara rinci didalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Perubahan UU P3. Lebih lanjut, kriteria dan penilaian metode yang dipilih tidak dijelaskan secara detail pada naskah akademik *a quo* sehingga cenderung tidak jelas/sumir. Sehingga menimbulkan pertanyaan bagaimana lembaga-lembaga *a quo* menentukan kriteria evaluasi untuk menilai efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, dan apakah kriteria tersebut cukup komprehensif dan relevan untuk mencapai tujuan evaluasi yakni meningkatkan kualitas legislasi.³¹ Menurut penulis, pemilihan model/*tools*/metode tersebutpun kurang memperhatikan kesesuaian konteks dan karakteristik cara evaluasi peraturan perundang-undangan Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, persoalan dalam karya tulis ilmiah ini adalah bagaimanakah model yang paling tepat digunakan oleh Indonesia dalam menerapkan Pemantauan dan Peninjauan undang-undang yang tercantum didalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 untuk meningkatkan kulaitas legislasi di Indonesia. Sesuai permasalahan di atas maka perlu dilakukan penelitian mengenai “Model Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang Dalam Penataan Produk Legislasi di Indonesia”.

³⁰ Pasal 207 Ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib

³¹ Nasikhin, R., Akib, M. ., & Triono, A. (2022). Sustainable development goals and environmentally sound infrastructure development in Indonesia. *Asian Journal of Legal Studies*, 1(1), 7–13.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan sebelumnya, permasalahan terkait dengan tinjauan hukum dalam Model Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Penataan Produk Legislasi di Indonesia, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan?
2. Bagaimana Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang di Indonesia?
3. Bagaimanakah model yang ideal dalam pelaksanaan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang di Indonesia?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini berada dalam kajian Hukum Kenegaraan, yang lebih khusus lagi pada peraturan perundangan-undangan, khususnya pemantauan dan peninjauan undang-undang sehingga akan membahas pelaksanaan evaluasi regulasi dan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang serta apa model ideal efektif dan efisien pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam proses Legislasi di Indonesia.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian mengenai uraian permasalahan diatas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a) Mengetahui kedudukan Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan.

- b) Menganalisis Pengaturan dan Pelaksanaan evaluasi regulasi di Indonesia dan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang.
- c) Mempelajari berbagai model/*tools*/metode dalam pelaksanaan evaluasi regulasi dan pemantauan peninjauan undang-undang.
- d) Merumuskan model/metode yang paling ideal yang sebaiknya digunakan oleh Indonesia, dengan mempertimbangkan efisiensi, dan efektivitas dalam menjaga konsistensi dan relevansi peraturan perundang-undangan dan meningkatkan kualitas legislasi.

2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan uraian tujuan penelitian diatas maka yang menjadi kegunaan dari penelitian ini adalah:

- a) Menganalisis kedudukan Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan.
- b) Menganalisis Pengaturan dan Pelaksanaan Evaluasi regulasi di Indonesia dan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang.
- c) Merumuskan model ideal dalam Pemantauan dan Peninjauan undang-undang di Indonesia.
- d) Mempelajari berbagai model/*tools*/metode dalam pelaksanaan evaluasi regulasi dan pemantauan peninjauan undang-undang.
- e) Merumuskan model yang paling ideal yang sebaiknya digunakan oleh Indonesia, dengan mempertimbangkan efisiensi, dan efektivitas dalam menjaga konsistensi dan relevansi peraturan perundang-undangan dan meningkatkan kualitas legislasi.

Selain hal tersebut diatas, kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) **Secara Teoritis**

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan perkembangan hukum ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dengan fokus dengan pemantauan dan peninjauan undang-undang, serta sebagai bahan acuan bagi kajian penulisan jurnal artikel ilmiah ataupun topik yang berkenaan dengan hukum ketatanegaraan dan perkembangannya.

b) **Secara Praktis**

1. Diharapkan menjadi salah satu bahan rujukan mahasiswa, civitas akademi ataupun praktisi terkait dengan pengembangan keilmuan di bidang hukum ketatanegaraan khususnya dengan fokus riset Pemantauan dan Peninjauan undang-undang.
2. Sebagai salah satu persyaratan bagi penulis untuk dapat meraih gelas Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan sejumlah teori yang berbentuk abstraksi dan bersumber dari hasil pemikiran dan kerangka acuan, yang pada dasarnya bertujuan untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.

Kerangka teoriti yang akan digunakan dalam analisis penelitian tesis ini meliputi teori perundangan-undangan dan teori legislasi.³². Secara lebih lanjut, uraian

³² Penggunaan teori perundangan-undangan dan teori legislasi dimaksudkan sebagai manifestasi *middle range theory*. Istilah *grand teori*, *middle range teori*, dan *applied teori* pertama kali diperkenalkan oleh seorang ahli ilmu sosial bernama Charles Wright Mills pada tahun 1959, yang menjadi konsep penting dalam penelitian sosial. Grand teori digunakan sebagai landasan utama untuk mengembangkan konsep-konsep penelitian, khususnya dalam menyusun dasar untuk melaksanakan penelitian. Teori ini umumnya bersifat makro dan menjadi dasar bagi berbagai teori di tingkat lebih rendah. "*Grand theory*" mencerminkan dasar/pijakan munculnya berbagai teori di berbagai tingkat keilmuan. *Grand teori* bertujuan untuk mendukung penelitian berdasarkan hasil

terkait masing-masing teori tersebut dapat dijabarkan sebagaimana dimaksud di bawah ini.

1) Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Gagasan untuk melakukan pembagian kekuasaan di antara organ atau lembaga-lembaga negara pada mulanya di lontarkan oleh John Locke dan Montesquieu. Sebelumnya, di Perancis pada abad ke-XVI, fungsi-fungsi kekuasaan itu dapat dibedakan menjadi 5 (lima), yaitu: fungsi *diplomatic*, fungsi *defencie*, fungsi *finance*, fungsi *justice*, fungsi *policie*. Sedangkan oleh John Locke sendiri fungsi kekuasaan tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu: fungsi *legislative*, fungsi *executive*, dan fungsi federatif.

Menurut John Locke fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif. Hal ini berbeda dari pandangan Montesquieu, yang berlatar belakang *juris*, kemudian fungsi peradilan dipisah tersendiri dari fungsi federatif dimasukkan dalam bagian fungsi eksekutif, sehingga menurut Montesquieu fungsi kekuasaan itu dapat dibedakan dalam tiga fungsi: fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif.

Pemisahan fungsi kekuasaan yudikatif yang diletakkan sebagai lembaga yang berdiri sendiri oleh Montesquieu tersebut di maksudkan untuk menjaga kemandirian lembaga yudikatif dalam menegakkan hukum dan keadilan serta menjaga hak-hak asasi manusia. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut yang kemudian oleh Immanuel Kant disebut dengan ajaran Trias Politica.

research gap dan untuk membentuk kerangka berpikir ilmiah. Sementara itu, *middle range theory* berada pada tingkat mezo atau tingkat menengah dan berfokus pada kajian makro dan mikro. Teori ini berperan sebagai penghubung teori-teori yang bersifat abstrak. Sedangkan *Applied theory* adalah suatu teori yang berada di level mikro dan siap untuk diaplikasikan dalam konseptualisasi suatu keilmuan.

Sementara itu menurut C. Van Vollenhoven fungsi-fungsi kekuasaan negara dapat dibedakan menjadi empat, yaitu: (a) fungsi *regeling* (pengaturan); (b) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (c) fungsi *rechtsspraak* (peradilan); (d) fungsi *politie* (ketertiban dan keamanan). Empat fungsi kekuasaan itu dalam khasanah hukum di Indonesia disebut dengan Catur Praja. Di samping itu ada juga yang membagi fungsi kekuasaan negara itu menjadi dua, yaitu: (a) *policy making function* (fungsi pembuat kebijakan); (b) *policy executing function* (fungsi pelaksana kebijakan). Pembagian tersebut disampaikan oleh *Goodnow* yang kemudian di dalam khasanah hukum di Indonesia disebut dengan Dwi Praja.

Dalam perkembangannya pembagian fungsi kekuasaan yang paling besar pengaruhnya terhadap konstitusi-konstitusi yang disusun pada abad XVIII-XIX adalah pandangan Montesquieu. Pembagian kekuasaan memang merupakan prinsip yang harus ditegakkan dalam sistem ketatanegaraan dari negara modern yang menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi dan negara hukum. Montesquieu pernah mengemukakan bahwa jika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan dalam satu lembaga atau individu, maka kemerdekaan itu nihil adanya.

Kebanyakan ahli tata negara beranggapan bahwa Trias Politika dari Montesquieu itu merupakan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yaitu bahwa ketiga fungsi harus dikuasai oleh badan atau orang yang terpisah baik secara organ atau fungsinya. Padahal dalam sejarah praktik ketatanegaraan yang ada di hampir seluruh negara pemisahan kekuasaan yang demikian itu tidak dapat diterapkan.

Sebetulnya dengan ajaran Trias Politika itu Montesquieu tidaklah bermaksud bahwa organ yang satu dengan lainnya tidak ada hubungan sama sekali. Maksud utama dari Montesquieu adalah untuk mencegah jangan sampai terjadi bahwa suatu organ yang telah memegang suatu jenis kekuasaan tertentu memegang pula kekuasaan lainnya.

Ajaran pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*) itu baru dikemukakan kemudian secara tegas oleh salah seorang sarjana Inggris, yaitu Blackstone (1723-1780), yang pernah mengomentari perundang-undangan Inggris pada tahun 1765. Kemudian orang beranggapan bahwa pemisahan kekuasaan itu adalah ajaran Trias Politika dari Montesquieu. Padahal John Locke dan Montesquieu tidak pernah mempersoalkan apakah pemisahan kekuasaan itu harus dilakukan secara tegas baik organ maupun fungsinya sehingga menutup kemungkinan untuk saling berhubungan dengan bekerjasama. Bagi keduanya yang penting adalah bahwa satu orang atau badan penguasa yang telah memegang satu jenis kekuasaan tertentu tidak boleh memegang jenis kekuasaan lainnya.

Salah satu prinsip yang sangat penting dalam tata hubungan antar lembaga-lembaga negara adalah adanya pembatasan kekuasaan yang dilakukan melalui prinsip saling mengimbangi dan saling kontrol (*checks and balances*). Karena itu dalam pengembangan sistem ketatanegaraan di berbagai negara telah diupayakan mengandung prinsip tersebut.

Menurut James L. Sundquist, melalui prinsip *checks and balances* setiap cabang kekuasaan diawasi secara terbatas oleh dua cabang kekuasaan lainnya, seperti legislatif yang diawasi oleh eksekutif dan yudikatif, demikian juga sebaliknya,

dan dilakukan secara berimbang. Sesuai prinsip *checks and balances*, cabang-cabang kekuasaan tersebut berkedudukan sederajat dan saling mengontrol satu sama lain.

Ada dua konsep dalam mekanisme kawal dan imbang. Konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, di mana unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif hendaknya dilaksanakan oleh lembaga dengan bentuk terpisah satu sama lain. Sedangkan penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga penguasa tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari punya proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak mempunyai kekuasaan yang mutlak. Konsep ini bertujuan agar dalam pemisahan kekuasaan tercipta hubungan antar cabang kekuasaan serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan di dalam satu cabang kekuasaan.

Konsep *checks and balances* memang dapat dilacak awal mulanya teori pemisahan kekuasaan. Teori tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) telah dikemukakan oleh James Harrington berabad-abad lalu dalam tulisannya yang berjudul *Oceana* (1656). Lalu John Locke dalam bukunya yang berjudul *Of Civil Government* (1690) mengatakan bahwa salah satu cara untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan ialah dengan membuat pemisahan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Baron de Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *Spirit of the laws* (1748) menambahkan kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan ketiga sehingga teori pemisahan kekuasaan lebih terkenal dengan teori *Trias Politica*.

Konsep *checks and balances* mengandung prinsip bahwa masing-masing lembaga negara pemegang cabang kekuasaan tertentu memiliki peran tertentu yang bersifat mengawasi dan mengimbangi terhadap lembaga negara pemegang cabang kekuasaan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar terdapat keselarasan sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara dapat dijalankan masing-masing cabang kekuasaan, serta agar tidak terjadi penyalahgunaan oleh lembaga negara yang memegang cabang kekuasaan tertentu.

Maka dari itu, agar tidak terjadi kebuntuan antar antar cabang kekuasaan serta agar tidak terjadi penyalahgunaan di dalam satu cabang kekuasaan, maka dalam penerapan teori pemisahan kekuasaan perlu terdapat mekanisme saling mengimbangi dan mengawasi antar lembaga negara atau cabang kekuasaan. Sebab dalam teori pemisahan kekuasaan, di samping memiliki dampak positif untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, juga memiliki dampak negatif.

Dampak negatif tersebut adalah karena kekuasaan yang sejajar antar cabang kekuasaan, terdapat potensi kebuntuan hubungan antar cabang kekuasaan yang akan mengganggu roda penyelenggaraan negara. Selain itu, masih terdapat potensi penyalahgunaan di lingkungan cabang kekuasaan tertentu oleh lembaga negara pemegang cabang kekuasaan tersebut. Karena itu, penerapan pemisahan kekuasaan harus dibarengi dengan penerapan prinsip *checks and balances* . Menurut Bagir Manan, bahwa tanpa mekanisme *checks and balances*, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan sewenang-wenang, demikian juga dengan legislatif dan yudikatif.

Kemudian Teori Pemisahan kekuasaan merupakan ide yang menghendaki baik organ, fungsi dan personal lembaga negara menjadi terpisah antara satu dengan yang lainnya. Setiap lembaga Negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri tugas, dan kewenangannya seperti yang ditentukan dalam ketentuan hukum. Di negara-negara Eropa Barat, pemisahan kekuasaan negara ini menjadi kebiasaan untuk membagi tugas pemerintahan dalam tiga bidang kekuasaan, yaitu.³³

- 1) Bidang yang berfungsi untuk membuat undang-undang. Bidang ini dinamakan kekuasaan legislatif.
- 2) Bidang yang berfungsi untuk menjalankan perintah undang-undang. Bidang ini dinamakan kekuasaan eksekutif.
- 3) Bidang yang berfungsi untuk mempertahankan undang-undang (kekuasaan untuk mengadili). Bidang ini dinamakan kekuasaan yudikatif.

Pemisahan dari tiga kekuasaan ini sering kita temui dalam sistem ketatanegaraan di berbagai negara-negara yang ada di dunia ini, walaupun batas pembagian itu tidak selalu sempurna, karena terkadang antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh-mempengaruhi. Orang-orang yang mengemukakan tentang teori pemisahan kekuasaan negara ialah John Locke dan Montesquieu.

John Locke seorang ahli tata negara Inggris adalah orang yang pertama dianggap membicarakan atau membahas teori ini. John Locke membahas konsep ini dalam

³³ Yusa Djuyandi, 2017, Pengantar Ilmu Politik, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 129.

buku “*Two Treatises on Civil Government*” dimana dirinya memisahkan kekuasaan negara dalam:³⁴

- 1) Kekuasaan untuk membuat undang-undang, yang disebutnya sebagai kekuasaan legislatif.
- 2) Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, yang disebutnya sebagai kekuasaan eksekutif.
- 3) Kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri, yang disebutnya sebagai kekuasaan federatif.

2) Teori Legislasi

Istilah “teori legislasi” berasal dari terjemahan bahasa Inggris “*legislation of theory*” atau di Belanda dikenal sebagai “*theorie van de wetgeving*”, yang dapat diartikan sebagai teori pembuatan atau penyusunan undang-undang.³⁵ Secara sempit, legislasi mencakup proses dan produk pembuatan undang-undang, sementara dalam arti umum, termasuk pembentukan peraturan lain yang memperoleh kewenangan dari undang-undang. Dengan kata lain, teori legislasi dapat dijelaskan sebagai teori yang mengkaji setiap tahapan pembentukan perundang-undangan.³⁶

Definisi tersebut sejalan dengan pandangan beberapa ahli, termasuk Anis Ibrahim, yang menjelaskan bahwa legislasi adalah proses pembuatan hukum untuk

³⁴ Suparto, Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam, Jurnal Selat, Vol. 1, 2016, hlm. 117

³⁵ Aldis Rully Subardi, 2014, “*Kewenangan Dwewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)*”, Skripsi: Universitas Jember: Fakultas Hukum 2014, hlm 25.

³⁶ Tifani Rizki Dianisa and Gayatri Dyah Suprobowati, 2022, “Penerapan Teori Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-,” *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, No. 2 (2022), hlm 298–305.

melahirkan hukum positif. Tahapannya melibatkan perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sosialisasi produk hukum. Selain itu, konsep legislasi tidak hanya terbatas pada menetapkan undang-undang, tetapi juga mencakup:

- a. kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- b. tindakan legislatif.
- c. penyusunan dan pemberlakuan undang-undang.
- d. pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan.
- e. perumusan aturan untuk masa depan.³⁷

Dengan demikian, konsep legislasi mencakup berbagai aspek yang melibatkan proses dan wewenang dalam pembuatan hukum positif.

Subekti dan Tjitrosoedibio memberikan pengertian bahwa legislasi (*legislatie*) sama pengertiannya dengan perundang-undangan. Di lain hal Satjipto Rahardjo yang memberikan pengertian bahwa legislasi sebagai “pembuatan undang-undang”.³⁸ Sedangkan M. Solly Lubis membuat pengertian dari kedua hal tersebut, yakni sebagai proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan.³⁹ Penulis setuju dengan pengertian tersebut, bahwa legislasi dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Pengertian demikian ini menjadi sangat relevan jika

³⁷ Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 2010, Raja Grafindo Persada: Jakarta, Hlm.33.

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, 2002, “Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah”. Surakarta: Muhammadiyah University Press, hlm. 123.

³⁹ M. Solly Lubis dalam Aldis Ruly Subardi. *Op.cit*, hlm 26.

disandarkan pada pengertian yang diberikan oleh Binawan bahwa kata serapan yang berakhiran legislasi menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (Undang-undang).⁴⁰

Pengertian legislasi ditemukan dalam *Black's Law Dictionary*. Dalam definisi kamus ini, pengertian legislasi sangat luas, yaitu:

- a. *The act of giving or enacting laws;*
- b. *The power to make laws;*
- c. *The act of legislating;*
- d. *Preparation and enactment of laws;*
- e. *The making of laws via legislation, in contrast to court-made laws;*
- f. *Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body.*

Dalam definisi ini, istilah legislasi tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang melainkan juga sebagai:

- a. Kekuasaan legislatif;
- b. Persiapan dan penyusunan hingga penetapan;
- c. Pembuatan hukum melalui legislasi, berbeda dengan keputusan pengadilan; dan
- d. Perencanaan aturan di masa yang akan datang.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa teori legislasi sebagai teori perundang-undangan, dengan berintikan pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan serta tahapan panjang didalamnya baik secara (*ex-ante*) sebelum di sahkan maupun (*ex-post*) melalui evaluasi peraturan perundang-undangan (pemantauan dan peninjauan). Memperjelas uraian sebelumnya, Jimly Asshiddiqie dalam bukunya menjelaskan fungsi legislasi sebagai:⁴¹

“Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan-

⁴⁰ *Loc.cit*

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 299.

pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat”.

Menurut Jimly Asshiddie, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu pertama, perencanaan undang-undang; kedua, pembahasan rancangan, ketiga, pengesahan; dan keempat, ratifikasi atas perjanjian internasional dan dokumen hukum lain.⁴²

Sistem pemerintahan presidensial, membagi kewenangan pada lembaga legislatif untuk mengkoordinir agenda pembentukan peraturan perundang-undangannya, mulai dari membahas, menyetujui, mengawasi, hingga melaksanakan evaluasi, namun dalam perkembangannya fungsi legislasi tidak hanya di-pegang oleh kekuasaan legislatif, tetapi dipegang juga oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama. Bahkan tidak jarang kekuasaan eksekutif lebih dominan dalam menjalankan fungsi legislasi.⁴³

Penggambaran ini menunjukkan ada hubungan fungsional antara eksekutif dan legislatif. Bahkan dalam fungsi legislasi di Indonesia dilakukan atas kesepakatan bersama eksekutif dan legislatif. Negara-negara dengan sistem presidensial biasa membentuk fungsi legislasi dengan ciri-ciri umum berikut:⁴⁴

⁴² *Ibid.* hlm. 300.

⁴³ Indonesia merupakan salah satu negara yang menjalankan fungsi legislasi seperti itu, terutama UUD NRI 1945 sebelum perubahan dimana berdasarkan Pasal 5 UUD 1945, Presiden memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang. Sedangkan DPR hanya ikut memberikan persetujuan.

⁴⁴ Syofyan Hadi, 2013, “Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia Dan Amerika Serikat)”. DIH, *Jurnal Ilmu Hukum* Februari 2013, Vol. 9, No. 18, hlm 124.

⁴⁴ Romi Librayanto, 2013, “Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia dalam Syofyan Hadi, Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Studi Perbandingan Indonesia Dan Amerika Serikat”. DIH, *Jurnal Ilmu Hukum* Pebruari 2013, Vol. 9, No. 18), hlm. 78.

1. *The legislature tends to have broad power to amend any legislation. Lack of sources, and other factor may act to blunt this power.*
2. *The potential for legislative assertiveness is greater in presidential sistem, but the actual realization (and staffing up for assertiveness) depends on the presence of other condition*
3. *Legislature in presidential system are more likely to have specialized and permanent standing committees and subcom-mittees with a number of professional staff to half draft, review and amend legisla-tion.*
4. *Via the committee system, the legislature has extensif power to call expert wit-nesses, members of cabinet, presidential advisors, etc. for public or private hearing before the legislature.*
5. *President can veto legislation, which can only be overridden by a 2/3 vote in the legislature.*

Berdasarkan hal tersebut dijelaskan bahwa kekuasaan legislatif memiliki peranan yang dominan dalam menjalankan fungsi legislasi dibandingkan dengan eksekutif. Wewenang yang dominan tersebut dimiliki mulai dari proses perencanaan sampai penetapan undang-undang hingga evaluasi undang-undang. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dengan sistem Presidensial, fungsi legislasi tetap mengacu pada adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, namun tidak diterapkan secara mutlak. Hal ini ditandai dengan adanya wewenang eksekutif (Pemerintah) untuk ikut serta dalam mengajukan suatu rancangan undang-undang⁴⁵, membahas bersama dengan DPR untuk mencapai persetujuan bersama, mengesahkannya menjadi undang-undang, hingga melakukan evaluasi undang-undang (melakukan pemantauan dan peninjauan).

3) Teori Perundang-undangan

Teori ini berasal dari terjemahan “*Wetgevingsleer*” atau “*Gesetzgebungslehre*” merupakan satu aspek dari ilmu pengetahuan dalam bidang perundang-undangan

⁴⁵ Lihat Pasal 5 UUD 1945 setelah perubahan, sebelumnya, kewenangan legislasi ada pada Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

secara luas “*Wetgevingswetenschap*” atau “*Gesetzgebungswissenschaft*”.⁴⁶ Fokus utama dari ilmu ini adalah orientasi pada tindakan atau kegiatan pembentukan peraturan dengan menggunakan petunjuk-petunjuk normatif (“*handlungsorientiert*”).⁴⁷ Burkhardt Krems, mengartikan teori Perundang-undangan (“*Wetgevingstheorie*” atau “*Gesetzgebungstheorie*”), berfokus pada pencarian kejelasan dan pemahaman dalam pembentukan konsep (“*begripsvorming*” dan “*begripsverheldering*”) serta bersifat kognitif.⁴⁸ Istilah “teori” dalam konteks “teori perundang-undangan” merujuk pada bagian atau segmen dari ilmu pengetahuan di bidang perundang-undangan, yang memiliki karakteristik kognitif dan memberikan pemahaman, terutama mengenai serangkaian konsep dasar. Sementara itu, kata “perundang-undangan” mencakup kedua maknanya, yaitu seluruh rangkaian peraturan negara dan proses pembentukan peraturan tersebut.⁴⁹

A. Hamid S. Attamimi menambahkan bahwa teori ini menunjuk pada cabang, bagian, tepi dari ilmu di bidang perundang-undangan dengan sifat kognitif. Ia menyatakan teori ini hanya berorientasikan upaya mengusahakan kejelasan pemahaman, antara lain pemahaman tentang pembentukan undang-undang,

⁴⁶ *Op, cit*, Satjipto Rahardjo, hlm. 123.

⁴⁷ A. Hamid S. Attamimi, 2021, *Fungsi Ilmu Perundang-undangan Dalam Pembentukan Hukum Nasional*, Dalam Maria Farida S. Indrati, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-undangan*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm 13.

⁴⁸ H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, “*Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*”, Bandung: PT. Mandar Maju, hal. 17.

⁴⁹ A. Hamid S. Attamimi, 2021. *Pengertian, Ruang Lingkup, Serta Perkembangan ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Dalam Maria Farida S. Indrati, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-undangan*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021, hlm 13.

perundang-undangan, dan lain-lain.⁵⁰ Rudy menambahkan perundang-undangan yang merupakan salah satu cabang dari ilmu hukum, memiliki unsur-unsur yang perlu diperhatikan. Unsur yang terkandung dalam sifat keilmiah dari ilmu perundang-undangan antara lain harus berobyek, bermetode, bersistem, dan bersifat universal.⁵¹ Bagir Manan mengartikan pembentukan undang-undang dalam wujud materiil (*wet in materiele zin*) yang bercirikan pada:⁵²

1. Berbentuk keputusan tertulis. Secara materiil diartikan sebagai sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang membuat “peraturan” yang mengikat umum (*algemeen*).
3. bersifat mengikat umum, namun, bukan berarti harus selalu mengikat setiap orang.

M. Solly Lubis, memperjelas bahasan tersebut dengan menggambarkan Perundang-undangan sebagai rangkaian pembuatan peraturan negara yang dimulai sejak perencanaan, hingga pengundangan peraturan perundang-undangan.⁵³

Melengkapi penjelasan sebelumnya, Maria Farida menjelaskan perundang-undangan dalam dua pengertian, yaitu:⁵⁴

- a) perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun di tingkat peraturan daerah.

⁵⁰ M. Yahdi Salampessy Sony Maulana Sikumbang, Fitriani Ahlan Sjarif, “Modul 01 HKUM4403 Edisi 2-Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang Undangan,” in *Universitas Terbuka*, 2019, 1–44.

⁵¹ Rudy, Yusnani Hasyim, Siti Khoiriah dkk, 2013, *Model Social Justice Assesment Dalam Pembentukan Peraturan Di Daerah*, AURA CV. Anugrah Utama Raharja : Bandar Lampung, hlm.11

⁵² Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogya karta: Kreasi Total Media, hlm. 5.

⁵³ M. Solly Lubis dalam Aldis Ruly Subardi. *Op.cit*, hlm 26.

⁵⁴ *Ibid*

- b) perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Hamid Attamimi mengutip pandangan Burkhart Krems, menjelaskan dua aspek utama peraturan perundang-undangan, yaitu kegiatan pembentukan isi dan aktivitas terkait dengan proses pembentukan. Dengan demikian, evaluasi terhadap kualitas suatu produk hukum, seperti undang-undang, dapat dilakukan melalui dua dimensi utama, yaitu evaluasi terhadap kualitas materi muatan undang-undang dan evaluasi terhadap kualitas pembentukannya.⁵⁵ Kualitas materi sebuah peraturan mencakup pertimbangan ciri materi mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta dapat memberikan dasar untuk perbaikan kondisi kehidupan.⁵⁶ Sementara itu, kualitas proses pembentukan undang-undang melibatkan penilaian terhadap apakah proses tersebut telah mengikuti tahapan dan prosedur yang telah ditetapkan, serta memiliki dasar urgensi yang logis dan *legitimate*.⁵⁷

Uraian diatas kemudian dikonkretisasi dalam Pasal 1 angka 2 UU P3 yang menjelaskan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang

⁵⁵ Efraim Jordi Kastanya, "Tingkat Kepentingan Dan Penerapan Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Dan Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology (ROCCIPI) Dalam Penyusunan Naskah Akademik Sesuai Dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022" (UNIVERSITAS INDONESIA, 2023), <https://lib.ui.ac.id/detail?id=9999920529387&lokasi=lokal>.

⁵⁶ Yusdiyanto, 2012. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5. No. 2 Mei-Agustus, hlm 1.

⁵⁷ Efraim Jordi Kastanya, *Op.cit*, hlm 34.

ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁵⁸ Tahapan ini dimulai dengan penyusunan, pembahasan, pengesahan/pengundangan, hingga evaluasi. Penting dicatat bahwa proses ini harus dilakukan oleh lembaga dengan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan.⁵⁹ Definisi pembentukan peraturan tersebut sejalan dengan pandangan Sudikno. Sudikno memandang bahwa pembentukan hukum adalah proses merumuskan peraturan umum yang berlaku bagi semua orang. Oleh karena itu, dalam pembentukan hukum, terjadi pemikiran tentang cara yang seharusnya diambil untuk menyelesaikan atau mengatasi peristiwa tertentu di masa mendatang, yang bersifat perspektif.⁶⁰

Dalam upaya melaksanakan prosedur dan menyelesaikan masalah, baik yang sudah terjadi maupun yang mungkin terjadi, perlu diperhatikan teknik perancangan peraturan perundang-undangan. Penyusunan norma hukum yang tepat sangat penting agar peraturan yang dihasilkan tidak menimbulkan konflik atau bias dalam pelaksanaannya. Selain itu, peraturan perundang-undangan perlu menerapkan prinsip *ease to understand*. karenanya, pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas formil dan asas materiil dalam penyusunannya.⁶¹ Sebagai cabang dari Ilmu Perundang-undangan yang bersifat kognitif atau memberikan pemahaman, menjadi dasar teori yang tepat untuk mencari kejelasan dalam menemukan *tools/metode* evaluasi undang-undang

⁵⁸Pasal 1 angka 2 Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Nomor 12 tahun 2011.

⁵⁹ Maria Farida S. Indrati, 2021, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-undangan*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm 18.

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Cetakan Kedua* , Yogyakarta: Liberty, hlm 36-39.

⁶¹ Encik Muhammad Fauzan, 2020, "*Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*", Malang: Setara Press, hlm 70.

sesuai dengan amanat perubahan kedua UU P3, serta menerapkan metode ini secara ideal.

2. Kerangka Konsep

Kerangka Konseptual penelitian adalah suatu hubungan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dengan pokok permasalahan yang ingin diteliti. Kerangka konsep menghubungkan atau menjelaskan tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka konseptual dianggap perlu untuk lebih mempermudah dalam memahami isi dari keseluruhan penelitian yang akan disajikan oleh penulis. Konsep adalah suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.⁶² Kerangka konseptual diharapkan akan memberikan gambar dan mengarahkan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.

1) Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Siklus berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti putaran waktu yang di dalamnya terdapat rangkaian kejadian yang berulang-ulang secara tetap dan teratur.⁶³ Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses penyusunan dan pembentukan peraturan hukum oleh lembaga legislatif ataupun lembaga eksekutif yang berwenang. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan siklus pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan serangkaian tahapan atau proses yang harus dilalui oleh pemerintah atau lembaga legislatif untuk menetapkan sebuah peraturan perundang-undangan. Siklus ini secara umum meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:

⁶² Satjipto Raharjo, 2014, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm. 397.

⁶³ Kamus Besar Bahasa Indonesia

- a. Perencanaan dan persiapan, termasuk analisis masalah dan identifikasi kebutuhan regulasi baru;
- b. Penyusunan rancangan;
- c. Konsultasi publik serta sosialisasi, termasuk penyebaran informasi dan pengumpulan masukan dari masyarakat atau pihak terkait lainnya;
- d. Pembahasan dan penyempurnaan, melalui proses diskusi serta negosiasi dengan para pemangku kepentingan;
- e. Pengesahan atau penetapan oleh lembaga legislatif/pihak yang memiliki kewenangan;
- f. Pelaksanaan serta evaluasi, termasuk penilaian dampak dan efektivitas peraturan perundang-undangan setelah diimplementasikan (termasuk pelaksanaan pemantauan dan peninjauan).

Undang-undang sebagai jenis produk dari bentuk yang disebut peraturan perundang-undangan. Secara umum, proses dan tahapan pembentukan undang-undang dapat dibagi menjadi dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.⁶⁴

2) Konsepsi Pengawasan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Keabsahan atau keberlakuan suatu undang-undang pada dasarnya dapat dianalisis melalui berbagai faktor dan perspektif yang beragam.⁶⁵ Hans Kelsen, dalam bukunya "*General Theory of Law and State*", menekankan seluruh norma dasar yang terdapat dalam suatu sistem norma atau aturan merupakan sumber dari

⁶⁴ Tifani Rizki Dianisa and Gayatri Dyah Suprobowati, "Penerapan Teori Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-," *Sovereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, No. 2 (2022): hlm 298–305.

⁶⁵ Salahudin Tunjung Seta, 2020. Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.17, No.2 (Juni 2020), hlm157, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.

ikatan yang membedakan setiap norma, yang kemudian disatukan dalam suatu aturan.⁶⁶

Konsepsi pengawasan peraturan perundang-undangan merupakan pemahaman tentang mekanisme dan proses pengawasan yang dilakukan terhadap pembentukan, implementasi, dan evaluasi. Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa, pengawasan peraturan perundang-undangan perlu dilaksanakan secara holistik dan komprehensif. Karenanya adalah wajib untuk ditelaah bagaimana signifikansi pengawasan yang bertujuan untuk meredam potensi penyimpangan yang dapat terjadi baik sebelum pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam implementasi pelaksanaannya.⁶⁷ Potensi penyimpangan yang dimaksud di sini yaitu ketidakseimbangan dalam otoritas kekuasaan, yang perlu ditekan dan diubah melalui prinsip kontrol berimbang.⁶⁸

Prinsip *checks and balances* bertujuan untuk menjaga dan mengontrol setiap cabang kekuasaan pemerintahan, sehingga kekuasaan tersebut tetap seimbang dan dijalankan sesuai dengan hukum positif. Norma-norma hukum, yang dianggap berlaku, dapat diterima atas dasar pertimbangan filosofis, yuridis, sosiologis, politis, atau bahkan pertimbangan administratif semata.⁶⁹ Pembentukan norma bersifat umum dan abstrak didasarkan pada dua hal. Pertama, pembentukan norma

⁶⁶ Artha Debora Silalahi, 2021. "Pilihan Hukum Kedaruratan dan Pengawasan DPR RI Terhadap Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 Dalam Tindak Lanjut Penanganan Pandemi Corona Virus Disease", Tesis Magister Universitas Indonesia, hlm 129.

⁶⁷ Benyamin Akzin, Law, 1964, *State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*, Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964, hlm 5, yang dikutip dalam Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007, hlm 43.

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell and Russell, 1961), dalam Satya Arinanto, 2018, *Politik Hukum 2*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018, hlm 3.

tersebut diperintahkan oleh undang-undang dasar. Kedua, pembentukan norma tersebut dianggap perlu karena adanya kebutuhan hukum.⁷⁰

Secara terkait dengan aspek hukum, Lawrence M. Friedman dalam penelitiannya tentang sistem hukum di Indonesia menyatakan bahwa aspek hukum mencakup tiga elemen: (1) struktur (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga); (2) substansi (materi hukum); dan (3) budaya hukum (*legal culture*). Dalam konteks substansi hukum, terdapat tantangan terkait tumpang tindih dan tidak konsisten yang menghambat implementasi peraturan perundang-undangan. Selain itu kuantitas yang besar pada peraturan perundang-undangan menyebabkan gemuk regulasi selalu menghambat kualitas legislasi di Indonesia. Sementara itu, dalam konteks struktur hukum, kekurangan independensi dan akuntabilitas lembaga hukum, terutama terkait dengan kualitas perancang hukum di Indonesia, menjadi masalah yang memerlukan perbaikan. Dalam konteks budaya hukum, seringkali muncul masalah degradasi budaya hukum di masyarakat, yang ditandai dengan apatisisme yang meningkat seiring dengan penurunan tingkat apresiasi terhadap substansi dan struktur hukum.⁷¹

Tiga aspek hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, jika ditinjau dari segi materi hukum, meliputi perencanaan, pembentukan, penelitian, pengembangan, dan pengawasan hukum. Hal ini bertujuan untuk membentuk

⁷⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm 179.

⁷¹ Satya Arinanto, 2006, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006, hlm 25.

materi hukum yang tetap memperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan dan dapat berubah dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.⁷²

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat merupakan esensi dari negara yang menganut prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Pengawasan oleh badan perwakilan rakyat, pada hakikatnya merupakan pengawasan yang dilakukan oleh rakyat. Hal itu sesuai dengan prinsip demokrasi, yaitu dari, oleh, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, and for the people*).⁷³

Fungsi pengawasan oleh badan perwakilan rakyat memiliki dua tujuan utama. Pertama, memastikan bahwa hukum yang dibentuk sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat. Kedua, menjaga agar pelaksanaan hukum berjalan dengan baik dan tetap pada tujuan. Dengan demikian, fungsi pengawasan merupakan salah satu komponen penting sistem demokrasi, yang memastikan bahwa kekuasaan tetap berada di bawah kendali rakyat dan bahwa hukum berfungsi sebagai alat yang adil dan efektif dalam menciptakan ketertiban dan keadilan di masyarakat.

Dalam konteks ini, pentingnya pengawasan berjalan disetiap tahapan pembentukan perundang-undangan. Badan perwakilan rakyat memiliki tanggung jawab besar untuk memastikan bahwa hukum yang ada terus berkembang seiring dengan perubahan zaman dan tetap relevan dengan kebutuhan masyarakat. Ini

⁷² Satya Arinanto, 2020, *Omnibus Law: Produk Hukum Kolonial dan Sistem Hukum Nasional: Beberapa Catatan*, Poin-Poin Penjelasan yang disampaikan pada Diskusi Publik Menyikapi Omnibus Law, Universitas Indonesia Pada Tanggal 6 Februari 2020, hlm 8.

⁷³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1996. "*Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum, kumpulan Esai Guna Menghormati Prof.Dr.R.Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H.*", Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996, hlm. 56.

mencerminkan komitmen terhadap prinsip demokrasi dan keadilan dalam setiap aspek kehidupan masyarakat.

3) Evaluasi Peraturan Perundang-undangan dan Pemantauan Peninjauan Undang-Undang

Merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia,⁷⁴ “evaluasi”: berarti “penilaian” dan sedangkan dalam bentuk lain padan kata, “mengevaluasi” berarti “memberikan penilaian”. Makna ini dalam pembentukan peraturan dikenal dengan “*ex post review regulation*” dengan tujuan memberikan penilaian apakah dampak dari kebijakan tersebut telah dicapai.⁷⁵ Menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), *Ex post* bukanlah tahap akhir dalam pembentukan regulasi, melainkan tahap awal siklus regulasi guna meningkatkan kapasitas regulasi yang dibentuk. Sistemika ini dibentuk dengan tujuan memberikan kepercayaan publik serta akuntabilitas terhadap kegunaan peraturan.

Hal ini sesuai dengan konsideran perubahan pertama UU P3 dimana dijelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak berhenti pada tahapan pengesahan melainkan juga ada proses evaluasi. Berdasarkan uraian konsep *ex post review* tersebut, maka konsep evaluasi yang digunakan dalam penelitian ini, yakni: “penilaian mengenai peraturan perundang-undangan yang telah selesai dari proses pembentukan, guna memahami apakah tujuan pembentukannya sudah dicapai, terutama efek dari keberlakuannya”.⁷⁶

⁷⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1990, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, hlm 570.

⁷⁵ OECD, 2017, Measuring Regulatory Performance OECD 9th Conference Proceeding, Lisbon, 20-21 Juni 2017, hlm. 3.

⁷⁶ Bayu Dwi Anggono, 2018, “Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan Dan Solusinya,” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm. 1-9.

Evaluasi terhadap undang-undang merupakan konsep yang awalnya lahir di negara dengan sistem parlementer yang kemudian diadopsi juga di negara-negara yang menganut sistem republik. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan sebuah konsep yang luas dengan minimal pendekatan implementasi, dampak, manfaat, ideologi, dsb.

Evaluasi tersebut merupakan upaya untuk mengetahui secara pasti kualitas regulasi/undang-undang yang dihasilkan. Berapa banyak undang-undang yang harus dipertahankan, diubah, atau diganti sesuai dengan kondisi yang diperlukan. Adanya undang-undang yang berkualitas dapat mendukung terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik serta mewujudkan tujuan pemerintahan negara sebagaimana dijelaskan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Namun orientasi pembangunan hukum nasional Indonesia masih terfokus pada kebutuhan hukum untuk membentuk undang-undang, hal ini dapat dilihat dari usul Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang selalu meningkat setiap tahunnya. Seolah-olah semakin banyak undang-undang yang dihasilkan, semakin baik pembangunan hukumnya, padahal belum tentu undang-undang yang banyak tersebut mampu mewujudkan kehendak rakyat yang telah dicita-citakan sebagaimana tercantum dalam konstitusi.

Sebaliknya, justru undang-undang yang banyak tersebut dapat berpotensi menimbulkan disharmonisasi hukum dan ketidakefektifan pemerintahan dalam melayani rakyatnya.⁷⁷ Oleh karenanya, pemantauan dan peninjauan merupakan

⁷⁷ Rudy, Aristoteles, and C Robi Kurniawan, *Model Omnilar: Solusi Pemecahan Masalah Penyederhanaan Legislasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum*, Bandar Lampung: Pusaka Media, 2021). hlm 3.

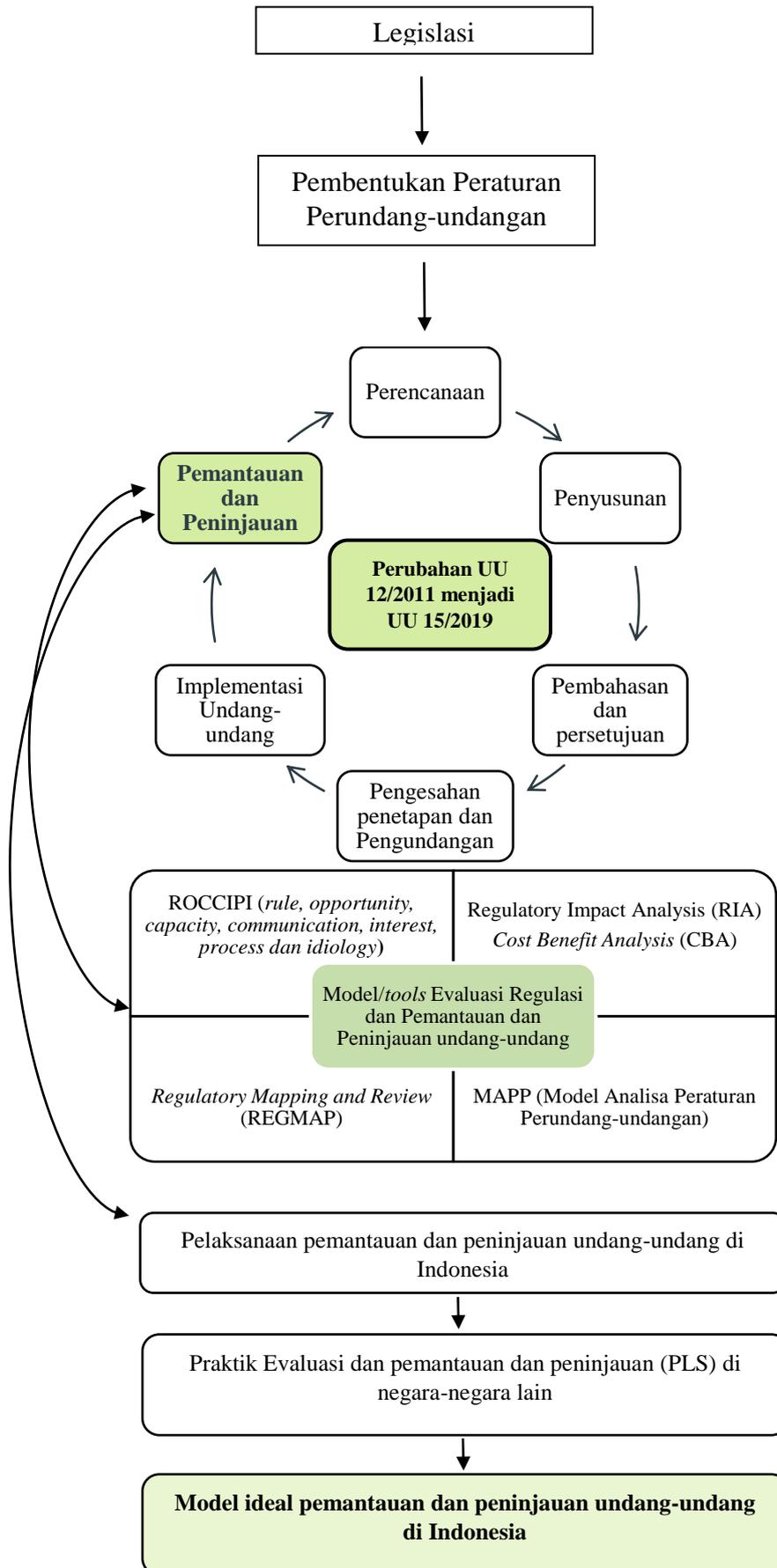
solusi agar pelaksanaan pembangunan hukum nasional suatu negara dapat tertata dengan baik dan terpadu.

Makna evaluasi dalam penelitian ini dapat pula dimaknai dengan nomenklatur “Pemantauan dan peninjauan” yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 14 Perubahan pertama UU P3. Pelaksanaan Pemantauan dan peninjauan di Indonesia melibatkan beberapa lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95A ayat (2) Perubahan Kedua UU P3 yakni melibatkan lembaga legislatif (DPR dan DPD) serta lembaga eksekutif (Pemerintah).

Namun, objek pemantauan dan peninjauan yang diatur dalam UU P3 masih terbatas pada ruang lingkup “Undang-undang”, sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang belum masuk dalam objek pemantauan dan peninjauan. Sehingga seharusnya apabila pelaksanaan undang-undang akan diketahui melalui proses ini, maka pelaksanaan pemantauan dan peninjauan terhadap produk turunannya menjadi wajib dilaksanakan.”⁷⁸

⁷⁸ Bayu Dwi Anggono, 2015, Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Makalah disampaikan pada “Continuing Legal Education tentang Ex-Post Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pembinaan Sistem Hukum Nasional”, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Jakarta, 24 Juni 2015.

3. Bagan Kerangka Berpikir



E. Metode Penelitian

Penelitian pada hakikatnya mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan dan dalam menerapkan fungsinya diperlukan suatu usaha yang dilakukan dengan metode ilmiah. Metode penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana caranya atau langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis.⁷⁹ Adapun metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Soetandyo Wigyosoebroto dalam kaitannya dengan masalah pendekatan kajian di dalam hukum, berangkat dari “konsep hukum”. Lima kategori konsep hukum yang berpengaruh terhadap model-model kajian hukum, yaitu: Pertama, hukum dikonsepsikan sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bersifat universal, ia menjadi bagian inheren sistem hukum alam. Kedua, hukum dikonsepsikan sebagai kaidah umum *in abstracto*, pada waktu dan kewajiban tertentu. Sebagai produk eksplisit dari legitimasi kekuasaan politik tertentu, atau sering disebut sebagai hukum nasional atau hukum negara. Ketiga, hukum adalah keputusan-keputusan yang diciptakan oleh hakim *in concreto* dalam proses peradilan sebagai bagian dari usaha hukum untuk menyelesaikan kasus. Keempat, hukum dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru. Kelima, hukum dikonsepsikan sebagai makna-makna simbolik sebagaimana dimanifestasikan dan tersimak dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat.

⁷⁹ Enny Radjab and Andi Jam'an, *Metodologi Penelitian Bisnis* (Makassar: Lembaga Perpustakaan Dan Penerbitan Universitas Muhammadiyah Makassar, 2017)., hlm 1.

Konsep pertama hingga ketiga, sering dikenal dengan konsep normatif, hukum adalah norma yang bersifat *ius constituendum* atau *ius constitutum* maupun juga hasil cipta penuh pertimbangan hakim dalam menghakimi suatu perkara. Oleh karena setiap norma itu selalu saja eksis sebagai bagian dari suatu sistem doktrin atau ajaran, maka setiap penelitian hukum yang mengonsepsikannya sebagai norma dapat disebut penelitian hukum normatif atau doktrinal⁸⁰.

Penulisan ini menggunakan penelitian yuridis; yaitu penelitian yang digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder⁸¹ yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁸² Masalah yang akan dikaji mengacu pada lingkup pemantauan dan peninjauan undang-undang. Selanjutnya pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normative⁸³ yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengadakan penelitian tanpa harus turun lapang. Pendekatan yang digunakan terhadap masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan normatif analitis substansi hukum (*approach of legal content analysis*)⁸⁴ dan dibantu dengan pendekatan normatif analitis perbandingan hukum (*approach of comparative legal system*) dengan mengikuti langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melakukan studi pustaka terkait dengan teori legislasi, peraturan perundang-undangan dan beserta konsep dan metode-metode/*tools* dalam pelaksanaan

⁸⁰ I Gede A.B. Wiranata. 2007, *Reorientasi terhadap Tanah sebagai Objek Investasi*, Bandarlampung: Universitas Lampung, hlm 29-30.

⁸¹ Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm 264.

⁸² Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, "*Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*", Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 11-12.

⁸³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2012, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-14, hlm 13-14.

⁸⁴ Dalam menggunakan jenis pendekatan masalah ini ada 3 (tiga) gradasi pendekatan normatif analitis yang dapat digunakan, yaitu: penjelajahan hukum (*legal exploration*), tinjauan hukum (*legal review*); dan analisis hukum (*legal analysis*) dalam hal ini penulis melakukan pendekatan normatif analitis substansi hukum sebagaimana dalam Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya, hlm 113.

pemantauan dan peninjauan undang-undang. Dengan demikian, yang paling penting adalah dilakukannya aktivitas ilmiah untuk menyusun pentahapan perkembangan hukum atau perkembangan peraturan perundang-undangan.

2. Melakukan inventarisasi terhadap kompilasi praktik pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang di berbagai negara dan metode yang digunakan dalam pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang pada negara-negara di dunia seperti: ROCCUPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process dan ideology*), *Cost Benefit Analysis (CBA)*, *Regulatory Impact Analysis (RIA)*, *Regulatory Mapping and Review (REGMAP)*, dan MAPP.
3. Membaca literatur, jurnal, peraturan perundang-undangan ataupun kajian terkait pelaksanaan Pemantauan peninjauan undang-undang di Indonesia. Yang dalam hal ini penulis akan menganalisis pengaturan dan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan Undang-undang di Indonesia.
4. Menemukan model pemantauan dan peninjauan undang-undang yang sebaiknya digunakan oleh Indonesia sehingga hasil pemantauan dan peninjauan sebagaimana dimaksud oleh undang-undang tersebut dapat meningkatkan kualitas legislasi di Indonesia.

Sebagai bahan komparasi, penelitian ini menggunakan perbandingan metode pemantauan dan peninjauan undang-undang (evaluasi regulasi) di beberapa negara, yakni: ROCCUPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process dan ideology*), *Cost Benefit Analysis (CBA)*, *Regulatory Impact Analysis (RIA)*, *Regulatory Mapping and Review (REGMAP)*, CBA, MAPP, atau *Post Legislative Scrutiny (PLS)*. Komparasi ini digunakan sebagai bahan pembandingan

penggunaan, Teknik, metode pelaksanaan, tata cara, indikator penilaian dan bagaimana pelaksanaan evaluasi regulasi/pemantauan dan peninjauan undang-undang. Peneliti mencoba membandingkan sejauhmana metode-metode tersebut dapat menjadi indikator keberhasilan dalam mencapai tujuan evaluasi regulasi dalam meningkatkan kualitas legislasi pada suatu negara. Analisis ini diharapkan akan memberikan hasil terhadap pelaksanaan beberapa metode *a quo* terhadap penilaian efektivitas, efisiensi, dampak sosial, dan kualitas legislasi dari implementasi metode-metode tersebut.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan adalah deskriptif analitis⁸⁵, yaitu menggambarkan dan menguraikan keadaan, yang ada secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai tinjauan yuridis mengenai pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam Penataan Produk Legislasi di Indonesia. Penggunaan konsep deskriptif pada penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan (mengungkapkan atau memaparkan) mengenai pemantauan dan peninjauan undang-undang yang sebaiknya digunakan di Indonesia dan bagaimana metode yang paling tepat yang sebaiknya Indonesia gunakan.

3. Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan negara-negara yang menggunakan sistem evaluasi

⁸⁵ Sedarmayanti & Syarifudin Hidayat, 2002, *Metodologi Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm 23.

regulasi/pemantaun dan peninjauan undang-undang. Data yang digunakan dalam penelitian ini data primer dan sekunder, yaitu data normatif, yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena dibuat dan diumumkan secara resmi oleh pembentuk hukum negara,⁸⁶ antara lain konstitusi dan peraturan perundang-undangan negara negara yang menganut sistem evaluasi regulasi/pemantaun dan peninjauan undang-undang

b. Bahan Hukum Sekunder

Hal ini adalah yang memberikan penjelasan dan tafsiran terhadap sumber bahan hukum primer seperti buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, media cetak atau elektronik, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan pakar yang relevan.⁸⁷

4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

a) Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yang dengan mempelajari, mengutip, atau mencatat teori-teori dari buku-buku ilmiah, peraturan-peraturan, dan makalah-makalah yang memuat informasi yang

⁸⁶ *Op.cit* Soerjono Soekanto, 2012., hlm. 151.

⁸⁷ Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Bayumedia), hlm. 392.

berkaitan, serta memiliki nilai yang bermanfaat dan dapat diterapkan sesuai dengan permasalahan yang dibahas.⁸⁸

b) Pengolahan Data

Setelah data studi pustaka dan terkumpul, maka dilakukan pengolahan data, dengan langkah-langkah sebagai berikut:⁸⁹

- 1) Pemeriksaan data (*editing*), sebagai proses memeriksa kolektivitas data apakah cukup lengkap, dan sesuai dengan masalah.
- 2) Klasifikasi data, menempatkan data sesuai dengan kelompok yang telah ditentukan dalam setiap bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis.
- 3) Rekonstruksi data (*reconstruction*), menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan untuk menjawab pokok bahasan yang diteliti.
- 4) Sistematis data (*systematizing*), penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis.

5. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, dengan cara menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau

⁸⁸ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Bandung, Alfabeta, hlm.66.

⁸⁹ *Ibid*, hlm 129.

sebaliknya.⁹⁰ Berdasarkan analisis tersebut maka diharapkan akan mendapatkan gambaran mengenai permasalahan untuk ditarik kesimpulan dan saran.

⁹⁰ *Ibid*, hlm 134.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Analisis gramatikal dalam bentuk etimologis menguraikan “politik hukum” sebagai istilah yang berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtspolitiek*.⁹¹ Dalam bahasa Indonesia, kata *recht* berarti hukum. Hukum berasal dari bahasa Arab “*hukm*” (jamaknya *ahkam*), yang memiliki arti seperti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketentuan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukuman (*sentence*), dan lainnya.

Dalam bahasa Arab kata *hukm* jika dipadankan dengan kalimat kerja maka akan berbunyi *hakama-yahkumu*, yang bermakna memutuskan, mengadili, menetapkan, menghukum, mengendalikan, dan lainnya. Kata *hakama* diartikan sebagai mengendalikan dengan suatu pengendalian. Sampai sekarang, belum ada kesepakatan para ahli hukum mengenai definisi mutlak dari “politik hukum”.

Selanjutnya, kata *politiek* dalam bahasa Belanda dapat diartikan sebagai *belied*, yang dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Oleh karena itu, politik hukum dapat diartikan sebagai kebijakan hukum. Menurut KBBI, kebijakan adalah serangkaian konsep dan prinsip dasar dalam mengupayakan suatu pekerjaan, dan cara bertindak. Jadi, politik hukum dapat diartikan sebagai konsep

⁹¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 19

prinsip yang menjadi dasar serta panduan dalam pelaksanaan tugas, dan tindakan di bidang hukum.⁹²

Pengertian politik hukum selanjutnya dapat ditinjau melalui dua konsep umum. Pertama, makna politik hukum dapat dianalisis dari pemisahan makna kata “politik” dan “hukum” (*divergen*), kemudian menggabungkannya kembali (*konvergen*). Kedua, pendekatan yang langsung memaknai politik hukum sebagai satu kesatuan istilah. Frasa politik hukum memiliki spektrum keberlakuan lebih luas dibandingkan dengan kebijakan, pembentukan, dan penegakan hukum.⁹³

Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*⁹⁴ menjelaskan bahwa, politik hukum merupakan bentuk dasar yang memberikan arah dari isi hukum yang akan dibentuk. Definisi tersebut masih berada pada tatanan abstraksi yang kemudian dikonkretisasi melalui tulisannya yaitu “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”, menjelaskan politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.⁹⁵

Selanjutnya, Sunaryati Hartono memandang politik hukum sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana guna menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan

⁹² Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013 hlm. 21

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., 1986, hlm 160

⁹⁵ Padmo Wahyono, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, 1991, hlm 65

melalui sistem itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.⁹⁶ Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁹⁷ Abdul Hakim menggambarkan politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak dipergunakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Selanjutnya, dirinya juga menggambarkan wilayah kerja politik hukum meliputi ketentuan hukum yang telah ada, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan terhadap fungsi lembaga dan pembinaan pada sumber daya manusia terkait hukum.⁹⁸

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono dimana politik hukum digambarkan sebagai konsep dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang mendatang, sekarang dan di masa lampau, dengan berdasarkan pada nilai umum masyarakat untuk menggapai tujuan yang dicita-citakan. Kata kebijakan dimaksudkan berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Perencanaan dan pengesahan hukum yang sedang dan akan dilakukan, didasarkan pada politik hukum yang memberikan otoritas legislasi kepada lembaga negara dengan memperhatikan nilai umum masyarakat, keseluruhan konsep tersebut diarahkan

⁹⁶ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm: 1

⁹⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 35

⁹⁸ Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 15

guna mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD 1945.⁹⁹

2. Teori dan Objek Politik Hukum

Konsep politik hukum berasal dari asumsi bahwa hukum sebagai produk politik sehingga hukum merupakan formalisasi dari kehendak-kehendak politik penguasa (dalam konteks negara) yang saling berinteraksi dengan komunikasi intersubjektif untuk menemukan persetujuan politik. Konsep yang seharusnya berlaku adalah, kekuasaan politik tersebut seharusnya tunduk pada norma hukum positif. Namun, dalam tataran realitas yang muncul seringkali hukum digambarkan sebagai sebuah produk konfigurasi politik.¹⁰⁰

Politik hukum tidak hanya berperan sebagai manifestasi kehendak penguasa dalam menciptakan produk hukum, tetapi juga memiliki fungsi untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah ada. Sebab itu, politik hukum mengenal konsep *double movement*, di satu sisi sebagai mekanisme untuk menciptakan kebijakan (*legal policy*) di lain pihak sebagai instrumen untuk melaksanakan evaluasi dalam bentuk kritik pada hukum yang telah berlaku.¹⁰¹

Hukum selanjutnya berperan sebagai objek politik dari politik hukum. Politik hukum berupaya untuk membentuk norma yang akan mengarahkan pola perilaku masyarakat. Politik hukum mempelajari perubahan-perubahan yang perlu dilakukan pada hukum yang berlaku saat ini agar sesuai dengan realitas sosial (*sociale werkelijkheid*). Namun, ada kalanya politik hukum digunakan untuk

⁹⁹ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm: 310-314

¹⁰⁰ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Padang: Akademika, 2013, hlm. 10

¹⁰¹ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm 51

menjauhkan sistem hukum dari realitas sosial, terutama ketika menjadi alat bagi kelas penguasa (*ruling class*) yang ingin mengendalikan tanpa memperhatikan kenyataan sosial tersebut.¹⁰²

Dalam konteks pembahasan politik hukum, yang dimaksud adalah kondisi yang berlaku saat ini di Indonesia, sesuai dengan prinsip hierarki hukum itu sendiri, atau dalam terminologi Logeman,¹⁰³ sebagai hukum positif yang berlaku saat ini. Secara umum politik hukum dapat diuraikan sebagai hukum yang disahkan negara melalui lembaga negara yang berwenang mengesahkan hukum tersebut. Pengertian tersebut membawa Jazim Hamidi untuk menguraikan politik hukum sebagai ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum perlu diperbaharui, atau hukum yang mana perlu dipertahankan guna mendukung penyelenggaraan negara yang baik dan tertib dalam mewujudkan tujuan bernegara secara bertahap melalui metode perencanaan yang tersusun.¹⁰⁴

Konsep yang dibawakan dalam beberapa paragraf sebelumnya telah menegaskan bahwa politik hukum memiliki objek yang berupa kebijakan penguasa dalam bentuk peraturan perundang-undangan, baik yang dahulu, sekarang sedang berlaku, maupun yang akan berlaku nantinya. Pendekatan dalam mempelajari politik hukum cenderung lebih praktis ilmiah dibandingkan teoritis ilmiah. Dengan kata lain, politik hukum sebagai mekanisme untuk merumuskan kebijakan

¹⁰² E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 1966, hlm 74-75

¹⁰³ Regen, B. S., *Politik Hukum*, Utomo, Bandung, 2006, hlm 17

¹⁰⁴ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm 232-241

menunjukkan eksistensi hukum di suatu negara, dan sebaliknya, adanya produk hukum mengindikasikan kehadiran politik hukum di negara tersebut.¹⁰⁵

Keyakinan bahwa politik hukum adalah arah kebijakan negara (legal policy) untuk menciptakan dan menerapkan hukum,¹⁰⁶ menegaskan bahwa hukum berfungsi sebagai "alat" yang beroperasi dalam "sistem hukum" positif suatu negara, seperti Indonesia, untuk mencapai "tujuan" negara atau "cita-cita" masyarakat, baik di Indonesia maupun secara global. Oleh karena itu, sangat penting untuk memiliki pemahaman yang jelas tentang tujuan negara sebelum merumuskan politik hukum nasional..¹⁰⁷

3. Politik Hukum dalam Perundang-undangan

Setiap kajian hukum tidak bisa lepas dari dua dimensi yang esensial, yaitu dimensi filosofis dan dimensi politis. Dimensi filosofis dalam kajian hukum mengacu pada prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang mendasari keberadaan hukum itu sendiri. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat antara hukum dan politik, bahkan ada yang melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut *political gelding van het recht* atau dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang melalui landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan

¹⁰⁵ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Padang: Akademika, 2013, hlm. 11

¹⁰⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Cetakan ke 6, 2014, hlm 1

¹⁰⁷ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm 17

merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.¹⁰⁸

Zevenbergen menjelaskan konsep politik hukum sejatinya, berusaha untuk mencoba menjawab pertanyaan, peraturan mana yang layak untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).¹⁰⁹

Dengan kata lain, politik hukum dapat dilihat dari dua dimensi. Pertama, politik hukum sebagai dasar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, politik hukum sebagai tujuan atau alasan di balik diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, politik hukum memainkan peran krusial. Pertama, sebagai alasan mengapa suatu aturan hadir dan dibutuhkan. Kedua, untuk menentukan frasa-frasa dalam penorma-an pasal per pasal dalam hukum tersebut. Kedua komponen tersebut memainkan peran krusial sebagai jembatan antara politik hukum terhadap tahapan implementasi ide dalam bentuk penormaannya. Sehingga ketika diimplementasikan suatu peraturan perundang-undangan akan memiliki konsistensi dan keterkaitan terhadap apa yang ditetapkan oleh politik.

¹⁰⁸ Dimensi filosofis dalam kajian hukum mengacu pada prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang mendasari keberadaan hukum itu sendiri. Ini melibatkan pertanyaan tentang keadilan, moralitas, dan etika yang menjadi landasan utama dalam pembentukan dan penerapan hukum. Pemahaman yang mendalam tentang dimensi filosofis membantu dalam merumuskan tujuan dan fungsi hukum dalam masyarakat, serta memberikan panduan tentang bagaimana hukum seharusnya diterapkan secara adil dan efektif. Di sisi lain, dimensi politis dalam kajian hukum mencakup aspek-aspek kekuasaan, kebijakan, dan proses legislasi yang mempengaruhi pembentukan dan pelaksanaan hukum. Dimensi ini mempertimbangkan bagaimana hukum digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan politik tertentu, serta bagaimana dinamika kekuasaan dan kepentingan berbagai aktor politik dapat mempengaruhi isi dan implementasi hukum. Memahami dimensi politis penting untuk melihat bagaimana hukum dapat menjadi sarana untuk perubahan sosial dan politik, serta bagaimana hukum dapat dipengaruhi oleh berbagai kekuatan politik dan ekonomi dalam masyarakat. Dengan demikian, kajian hukum yang komprehensif harus selalu mempertimbangkan kedua dimensi ini untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan menyeluruh.

¹⁰⁹ William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 19

Dalam konteks politik hukum, hukum yang dimaksud adalah hukum positif. Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta mendefinisikan hukum positif sebagai sistem atau tatanan hukum dan asas-asas yang berdasarkan keadilan dan mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum positif adalah hukum yang berlaku saat ini di suatu tempat atau negara, sehingga melekat pada negara tersebut. Sunarjati Hartono mengategorikan hukum positif sebagai hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), hukum tidak tertulis (hukum kebiasaan yang dipertahankan oleh masyarakat setempat), dan yurisprudensi. Oleh karena itu, politik hukum mencakup proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam suatu negara secara nasional. Politik hukum tidak hanya berkaitan dengan pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan (substansi hukum), tetapi juga dengan penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (struktur hukum) serta pengembangan budaya hukum (budaya hukum). Jadi, politik hukum (*legal policy, rechtspolitiek*) adalah kebijakan yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara.¹¹⁰

Tidak ada negara tanpa politik hukum. Politik hukum menurut Bagir Manan, ada yang bersifat tetap (permanen) dan bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat permanen berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang permanen adalah:¹¹¹

1) Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia

¹¹⁰ M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Bandung : Mandar Maju, 2014, hlm. 3

¹¹¹ M. Afif Hasbullah, *Politik Hukum Ratifikasi Konvensi HAM Di Indonesia, Upaya Mewujudkan Masyarakat Yang Demokratis*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 11-12

- 2) Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945
- 3) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, rasa atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa
- 4) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat
- 5) Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat
- 6) Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat
- 7) Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat) terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan konstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan, termasuk dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan kolonial, pembaruan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya. Politik hukum tidak terlepas dari kebijakan di bidang lain. Penyusunan politik hukum harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijakan di bidang ekonomi, politik, sosial dan sebagainya.

Setidak-tidaknya ada dua lingkup utama politik hukum yaitu pertama, politik pembentukan hukum (pembentukan perundang-undangan, pembentukan hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis

lainnya), dan kedua, politik penegakan hukum (kebijakan di bidang peradilan dan bidang pelayanan hukum. Di sinilah hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.¹¹²

Mahfud MD menyederhanakan berbagai pengertian tersebut ke dalam definisi bahwa politik hukum adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Meskipun di dalam pengertian tersebut hukum dikatakan sebagai alat, di dalamnya terletak hakekat supremasi hukum, sebab hukum sebagai alat di dalam pengertian itu adalah ‘alat mencapai tujuan negara’, bukan alat rekayasa politik (*political engineering*) seperti yang dikenal di dalam strategi pembangunan hukum yang ortodoks.

Dengan demikian, supremasi hukum harus diartikan meletakkan hukum sebagai sentral pengarah dan pedoman dalam upaya pencapaian tujuan negara melalui politik hukum nasional bukan sebagai instrumen untuk mendukung kemauan eksekutif atau pemerintah yang sedang berkuasa.¹¹³ Dalam rangka menjabarkan hukum ke dalam politik hukum, setiap negara harus berpijak pada sistem hukum yang dianutnya, untuk Indonesia adalah sistem hukum Pancasila. Sistem hukum Pancasila memasang rambu-rambu dan melahirkan kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Rambu-rambu tersebut kemudian diperkuat dengan adanya

¹¹² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta : Puataka LP3ES Indonesia, 1998, hlm. 1

¹¹³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers., 2010, hlm. 49

empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani sebagai kaidah dalam politik hukum atau pembangunan hukum. Empat kaidah tersebut adalah:¹¹⁴

- 1) Hukum nasional harus dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun teritori sesuai dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, sehingga harus dicegah munculnya produk hukum yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa dan negara Indonesia
- 2) Hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis dalam arti harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat luas melalui prosedur-prosedur dan mekanisme yang fair, transparan, dan akuntabel. Harus dicegah munculnya produk hukum yang diproses secara licik, kucing-kucingan, dan transaksi di tempat gelap.
- 3) Hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial dalam arti harus mampu memperpendek jurang antara yang kuat dan yang lemah serta memberi proteksi khusus terhadap golongan yang lemah dalam berhadapan dengan golongan yang kuat baik dari luar maupun dari dalam negeri sendiri. Tanpa proteksi khusus dari hukum, golongan yang lemah pasti akan selalu kalah jika dilepaskan bersaing atau bertarung secara bebas dengan golongan yang kuat

Hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya. Tidak boleh ada pengistimewaan perlakuan terhadap agama hanya karena didasarkan pada besar dan kecilnya jumlah pemeluk. Negara boleh mengatur kehidupan beragama sebatas pada menjaga ketertiban agar tidak terjadi konflik

¹¹⁴ *Ibid*, hlm 50

serta memfasilitasi agar setiap orang dapat melaksanakan ajaran agamanya dengan bebas tanpa mengganggu atau diganggu oleh orang lain. Hukum agama tidak perlu diberlakukan oleh negara sebab pelaksanaan ajaran agama diserahkan kepada masing-masing pemeluknya. Tetapi, dalam hal ini negara dapat memfasilitasi dan mengatur pelaksanaannya bagi pemeluk masing-masing yang mau melaksanakan dengan kesadaran sendiri guna menjamin kebebasan dan menjaga ketertiban dalam pelaksanaan tersebut.

4. Eksistensi Politik Hukum dalam Pemantauan dan peninjauan Undang-undang

Menurut Mahfud M, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk, serta bagaimana hukum itu akan diterapkan.¹¹⁵ Artinya politik hukum mencakup berbagai aspek, termasuk pembentukan undang-undang, interpretasi hukum, dan penerapannya dalam masyarakat. Dalam konteks pemantauan dan peninjauan undang-undang, politik hukum berperan dalam menilai efektivitas, relevansi, dan efisiensi dari undang-undang yang ada.

Politik hukum seperti yang diungkapkan oleh Sapiro Rahardjo ialah adalah studi hukum yang diarahkan pada *iusconstituendo* (hukum yang harus berlaku) dan merupakan bagian substansial ilmu perundang-undangan.¹¹⁶ Politik hukum membahas mengenai bagaimana perubahan yang harus dilakukan dalam hukum yang berlaku agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, membahas proses pembentukan *iusconstituendum* dari *iusconstitutum* dalam menghadapi perubahan kehidupan masyarakat, serta produk perubahan hukum yang dihasilkan yang

¹¹⁵ *Op.cit*, Mahfud MD, 2009, hlm 10

¹¹⁶ Anita, Anita, Politik Hukum Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia, "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI: Vol. 2, Article 25. 2022, hlm 327.

menetapkan kerangka dan arah perkembangan hukum. Hal ini juga diperkuat oleh pendapat dari *Utrecht* dinyatakan bahwa politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial.¹¹⁷

Politik hukum membuat suatu *iusconstituendum* (hukum yang akan berlaku), dan berusaha agar *iusconstituendum* itu pada hari kemudian berlaku sebagai *iusconstitutum*. Dengan urgensi dari politik hukum tentunya ini sangat diharapkan dalam perkembangan produk-produk perundangan-undangan agar lebih sensitif terhadap perkembangan masyarakat Indonesia. Produk hukum dijadikan pedoman pengaturan semua aspek kehidupan baik politik, sosial, budaya, keamanan maupun dalam bidang ekonomi. Tentunya dengan acuan yang baik dari peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengatasi masalah ataupun dikotomi yang dialami oleh masyarakat.¹¹⁸

Sumber-sumber hukum bagi politik adalah konstitusi, kebijakan tertulis (Undang-undang), dan kebijakan tidak tertulis. Politik hukum di Indonesia dicantumkan dalam, pertama, konstitusi yang merupakan garis besar dalam politik hukum. Kedua, Undang-undang termasuk dalam ketentuan yang berlaku. Ketiga, adanya kebijaksanaan sebagai pelengkap pemersatu. Keempat, adat dapat berupa nilai.

¹¹⁷ Indri Astuti, Politik Hukum Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, *Forum Ilmu Sosial*, Vol. 41, No. 2, Desember 2014, 2014, hlm. 170

¹¹⁸ *Ibid*

Kelima, GBHN berupa program. Keenam, hukum Islam dapat berupa nilai.¹¹⁹ Politik hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, menghendaki berkembangnya kehidupan beragama dan hukum agama dalam kehidupan hukum nasional. Terdapat beberapa arah politik hukum tentang pemberlakuan hukum nasional, yaitu asas konkordansi yang memberlakukan hukum barat ke dalam hukum nasional. Pada dasarnya politik hukum mengarah pada kepentingan bangsa yang lebih besar, yaitu terwujudnya keadilan bagi seluruh bangsa Indonesia yang berdasar Pancasila dan UUD 1945.¹²⁰

Upaya mewujudkan Pancasila sebagai sumber nilai adalah dijadikannya nilai-nilai dasar menjadi sumber bagi penyusunan norma hukum di Indonesia. Operasionalisasi dari nilai dasar Pancasila itu adalah dijadikannya Pancasila sebagai norma dasar bagi penyusunan norma hukum di Indonesia. Negara Indonesia memiliki hukum nasional yang merupakan satu kesatuan sistem hukum. Dimana Pancasila berkedudukan sebagai *grundnorm* (norma dasar) atau *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental Negara) dalam jenjang norma hukum di Indonesia.¹²¹

Politik hukum adalah salah satu kebijakan yang diambil atau ditempuh oleh Negara melalui lembaga Negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum mana yang perlu diatur, agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan Negara dan pemerintah dapat berjalan dengan baik dan tertib sehingga tujuan Negara secara bertahap dapat terencana dan terwujud. Politik

¹¹⁹ Abd. Rahman, Baso Madion., *Politik Hukum Pertanahan*, Makassar: Bosowa Publishing Group, 2017, hlm. 5

¹²⁰ Amran Suadi, Mardi Candra., *Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam Serta Ekonomi Syariah*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm. 4.

¹²¹ Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Univ. Indonesia, 2018, hlm. 13

hukum juga bersumber dari hukum nasional, dimana dengan adanya keterkaitan antara keduanya diharapkan pihak berwenang dapat menjamin tegaknya supremasi hukum manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran. Dalam konteks pemantauan dan peninjauan undang-undang, politik hukum memiliki peran penting dalam memastikan bahwa undang-undang yang berlaku relevan, efektif, efisien dalam menjamin kesejahteraan masyarakat.

Pemantauan undang-undang merupakan proses evaluasi dan penilaian terhadap implementasi undang-undang dalam praktik. Menurut Friedman sistem hukum adalah produk dari interaksi antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Pemantauan dan peninjauan undang-undang bertujuan untuk memastikan bahwa undang-undang tersebut diterapkan sesuai dengan tujuan awal pembentukannya dan memberikan manfaat bagi masyarakat.¹²² Dengan makna lain, pemantauan dan peninjauan undang-undang adalah proses evaluasi ulang terhadap undang-undang yang telah ada untuk menilai apakah undang-undang tersebut masih relevan dan efektif dalam menghadapi perubahan sosial, ekonomi, dan politik. Menurut Stone¹²³ legislasi adalah proses politik yang melibatkan berbagai aktor dan kepentingan, sehingga pemantauan dan peninjauan undang-undang juga mencerminkan dinamika politik yang ada.

Politik hukum berperan penting dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang. Menurut Asshiddiqie¹²⁴ politik hukum dapat menjadi panduan dalam menentukan prioritas undang-undang yang perlu dipantau dan ditinjau ulang.

¹²² Friedman, L. M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, hlm 72

¹²³ Stone, A. A., *Legislative Politics and Economic Power in the United States*. New York: Oxford University Press., 1992, hlm 38

¹²⁴ Asshiddiqie, J, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm 45

Dengan adanya kebijakan politik hukum yang jelas, proses pemantauan dan peninjauan undang-undang dapat dilakukan secara lebih sistematis dan terarah. Selain itu, politik hukum juga berfungsi sebagai alat untuk mengidentifikasi permasalahan dalam implementasi undang-undang. Misalnya, dalam konteks pemantauan dan peninjauan undang-undang tentang pemerintahan daerah, politik hukum dapat digunakan untuk mengevaluasi apakah undang-undang tersebut telah berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau justru menimbulkan masalah baru seperti disharmonisasi dan ketimpangan.

B. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Perundang-undangan

Ilmu perundang-undangan memiliki banyak sebutan, seperti ¹²⁵ *Gesetzgebungslehre* oleh Peter Noll dan Jurgen Rodig, *Gesetzgebungswissenschaft* oleh Burkhardt Krems dan Wemer Maihofer, sampai *Wetgevingsleer* atau *Wetgevingskunde* oleh S.O. van Poelje, sampai *Wetgevingstheorie* oleh W.G. van der Velden.

Secara umum Ilmu Perundang-undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, terutama di Jerman sebagai negara yang pertama kali mengembangkan. Secara konseptual Ilmu Perundang-undangan menurut *Burkhardt Krems* adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*). Lebih lanjut *Burkhardt Krems* membagi Ilmu Perundang-undangan ke dalam tiga wilayah, yakni: proses perundang-undangan,

¹²⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 7

metode perundang-undangan, dan teknik perundang-undangan.¹²⁶ Burkhardt Krems mengatakan perundang-undangan mempunyai dua pengertian, yakni:¹²⁷

1. teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.
2. Ilmu perundang-undangan yang berorientasi melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Dalam hal tersebut, maka Ilmu perundang-undangan memberikan pengertian sebagai berikut:¹²⁸

- a. norma hukum dan tata urutan atau hirarki.
- b. lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.
- c. lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang peraturan perundang-undangan.
- d. tata susunan norma-norma hukum negara.
- e. jenis-jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya.
- f. asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya.
- g. pengundangan dan pengumumannya.
- h. teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya.

Kemudian, Hamid S. Attamimi, salah satu begawan dan pengembang ilmu perundang-undangan di Indonesia memakai istilah yang sama dengan Burkhardt Krems dan Wemer Maihofer, yakni *Gesetzgebungswissenschaft* atau Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Menurut Prof. Bagir Manan mengutip

¹²⁶ Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 3

¹²⁷ Ibid, hlm 2

¹²⁸ Amiroeddin Syarif, *“Perundang-undangan Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya”*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 1-2

pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain:¹²⁹

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan diartikan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Berbeda dengan pengertian perundang-undangan, Prof Rudy menyorot aspek keilmiah dalam ilmu perundang-undangan yakni mencakup keharusan untuk memiliki obyek, metode, sistem, dan bersifat universal. Prof Rudy¹³⁰ dalam bukunya yang berjudul “*Model Social Justice Assessment*” Dalam Pembentukan Peraturan di Daerah mengemukakan Sifat-Sifat Ilmiah yang dimaksud yang terdiri dari 4 (empat) sifat yakni harus berobyek, bermetode, bersistem dan bersifat universal.¹³¹

¹²⁹ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1 hlm. 5

¹³⁰ Rudy, Yusnani Hasyim, Siti Khoiriah dkk, *Model social justice assesment Dalam Pembentukan Peraturan Di Daerah*, Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013, hlm. 11

¹³¹ a). Mempunyai Obyek maksudnya adalah Obyek ilmu perundang-undangan yang efektif harus memenuhi persyaratan asal mula (*causa*), yakni asal mula bahan (*materi*), asal mula bentuk (*formal*), dan asal mula proses. Asal muasal bahan maknanya adalah Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, perhatian harus diberikan pada bahan-bahan yang digunakan untuk menentukan materi muatan yang tepat dari suatu peraturan yang akan dibentuk. Bahan-bahan ini melibatkan aspek hukum yang bersifat normatif, yuridis, dan sosiologis. Bahan Hukum yang Sifatnya Normatif Yuridis melibatkan peraturan perundang-undangan lain yang relevan dan

Dilain sisi, Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu:¹³²

- a) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- b) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:¹³³ Peraturan perundang-undangan berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan. Peraturan perundang-

terkait dengan pembentukan aturan, baik yang memiliki kekuatan hukum tinggi maupun sejajar dengan tingkatannya. Termasuk bahan hukum yang bersifat sosiologis empiris, yang diperoleh dari realitas sosial yang membutuhkan regulasi dalam peraturan perundang-undangan. Asal mula Proses maksudnya adalah Proses pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan langkah-langkah panjang, mulai dari pemilihan bahan hingga proses penjelasan kata demi kata menjadi bentuk yang konkret. Proses ini dapat dilihat dari perspektif normatif yuridis dan sosiologis. Jika melihat UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka proses-proses ini terdiri dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

b) Mempunyai Metode bermakna dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan harus melibatkan metode yang dapat diterapkan baik dari pendekatan normatif yuridis maupun sosiologis empiris. Pendekatan Normatif Yuridis: Terkait dengan penggunaan norma-norma hukum tertulis yang bersifat hierarkis, dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Pendekatan Sosiologis Empiris: Melibatkan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada gejala sosial masyarakat yang diperkuat oleh teori-teori hukum yang ada.

c) Mempunyai Sistem artinya Sistem hukum yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan selalu dikaitkan dengan paradigma tradisi hukum, seperti tradisi continental yang menekankan pada kodifikasi hukum, dan tradisi anglo-saxon yang berdasarkan pada common law.

d) Bersifat Universal berarti Peraturan perundang-undangan bersifat universal, mengikat secara menyeluruh kepada masyarakat sesuai dengan jenis peraturan yang dibentuk. Artinya, aturan yang dihasilkan berlaku untuk semua pihak tanpa kecuali.

¹³² *Ibid*

¹³³ *Ibid*

undangan merupakan keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.¹³⁴

Peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.¹³⁵ Pasal 1 angka 2 Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diperbaharui dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang Nomor 12 tahun 2011 telah dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.¹³⁶

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah suatu aturan tertulis yang mengikat seluruh masyarakat, dimana aturan itu dibentuk oleh lembaga negara yang berwenang dengan memperhatikan tujuan dan tata cara pembentukan serta aturan diatasnya kemudian dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan pada Pasal 1 Angka (2) mendefinisikan bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1980, hlm 19.

¹³⁶ Pasal 1 angka 2 Undang-undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.¹³⁷

Secara terpisah, “kata pembentukan juga diartikan sebagai proses, cara, atau perbuatan membentuk.”¹³⁸ Maka dirumuskan bahwa yang diartikan sebagai “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”¹³⁹

Istilah peraturan perundang-undangan tidak mutlak dipergunakan secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah peraturan perundang-undangan dan dalam konteks lain digunakan istilah peraturan perundang-undangan yang lebih berkaitan dan lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum).¹⁴⁰ Sejalan dengan itu, dalam perkembangannya peristilahan peraturan perundang-undangan digunakan secara beraneka ragam. Perbedaan penggunaan istilah dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk didalamnya menjelaskan berbagai bentuk dan jenis perundang-undangan. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan/hierarki dari perundang-undangan, dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.¹⁴¹

¹³⁷ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹³⁸ W. J. S. Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1984, hlm.136, dalam Yuliandri, Asas-Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm.15.

¹³⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁴⁰ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, Ilmu Perundang-undangan, Bandung: CV Pustaka Setia, 2017, hlm.23

¹⁴¹ Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya), Bandung: Rineka Cipta, 1997, hlm. 4-6, dalam Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, Jakarta: Raja Wali Pers, 2010, hlm.43.

Pembentukan perundang-undang adalah syarat bagi suatu negara untuk membentuk hukum nasional. Pembentukan peraturan undang-undangan hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-undang PUU diatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

1. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, dan
2. Asas-asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: ¹⁴²

1. *Kejelasan tujuan*; Yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. *Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*; Yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. *Kesesuaian antara jenis dan materi muatan*; Yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam

¹⁴² Pasal 5 Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Penjelasan Pasal 5

pembenetukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan peerundang-undangan.

4. *Dapat dilaksanakan*; Yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. *Kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan*, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dan yang dimaksud dengan Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-uundangan, sistematika dan pilihan kata atau termonologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
6. *Keterbukaan*. adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturran perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perrundang-undangan.

Sedangkan untuk materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas sebagaimana berikut: ¹⁴³

1. Pengayoman; adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. kemanusiaan; adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. kebangsaan; adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. kekeluargaan; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. kenusantaraan; kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. bhineka tunggal ika; adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan

¹⁴³ Lihat pasal 6 Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penjelasan pasal 6

golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;]]adalah materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. ketertiban dan kepastian hukum; adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. keseimbangan , keserasian, dan keselarasan. adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.

Menurut Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:¹⁴⁴

1. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal

¹⁴⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta., 1992, hlm. 39

secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formelesin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang

lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

2. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: Peraturan Perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
3. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: Peraturan Perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori

filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Pembentukan Pundang-undang menegaskan bahwa suatu Peraturan Perundang-undangan dapat diakui keberadaannya dan berlaku secara hukum hanya jika ditetapkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibuat berdasarkan kewenangan yang diberikan. Hubungan antara tata urutan peraturan perundang-undangan sering dihubungkan dengan konsep Hans Kelsen yang dikenal dengan *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law*.

Teori hierarki norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Menurut Hans Kelsen, sistem norma hukum terdiri dari tingkatan-tingkatan yang berlapis-lapis dalam sebuah hierarki tata susunan. Setiap norma hukum pada tingkatan yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berasal dari norma hukum yang berada pada tingkatan yang lebih tinggi. Demikian seterusnya hingga pada akhirnya mencapai norma hukum yang terakhir, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*), yang bersifat hipotetis dan fiktif dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut.¹⁴⁵ Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam

¹⁴⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1945, hlm 35.

sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada dibawahnya.¹⁴⁶

Masih menurut Kelsen, hukum merupakan norma yang dinamik, dimana hukum merupakan sesuatu yang dibuat suatu prosedur tertentu dan segala sesuatu yang dibuat melalui cara ini adalah hukum. Lebih jauh Kelsen menjelaskan tentang karakter khas dan dinamis dari hukum, yakni :

“Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut....hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan “superordinasi”kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum”¹⁴⁷

Salah seorang murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengembangkan teori yang dikedepankan Kelsen. Nawiasky dalam bukunya berjudul *Algemeine Rechtlehre*

¹⁴⁶ Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hirarki norma dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu yang disebut *Juliae* dengan *Stairwell structure of legal order*. Teori Merkl adalah tentang tahapan hukum, yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma yang lain atau tidak. Pembuatan hirarkis termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan merupakan proses konkretisasi dan individualisasi. Lihat Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 109; Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998 hlm. 25

¹⁴⁷ Hans Kelsen, , *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*, Rimdi Press, Jakarta, 1995, hlm. 110-125

mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari¹⁴⁸ :

- a. Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- b. Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)
- d. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan ortonom).

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang mengikat secara umum. Jika kita teliti secara seksama Indonesia sebetulnya menganut teori jenjang norma hukum Kelsen-Nawiasky. Hal ini dapat dirujuk dari Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) dan peraturan yang sebelumnya, yakni Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

¹⁴⁸ Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Garfity, Jakarta, 1997, hlm. 30-32

Menurut Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini tak pelak identik dengan norma fundamental negara (*staatfundamentalnorm*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*)¹⁴⁹ yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaran sebagai aturan dasar negara (*staatgrundgesetz*), dilanjutkan dengan Undang-undang/Perpu (*formell gesetz*), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung und autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan, dan Peraturan Daerah.

Ada juga ahli yang tidak sepakat menempatkan UUD 1945 yang terdiri dari pembukaan dan batang tubuhnya dan TAP MPR yang berisi garis-garis pokok kebijakan negara sifat dan norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan, tetapi termasuk dalam *staatfundamental norm* dan *staatgrundgesetz*

¹⁴⁹ Penempatan Pancasila sebagai *Grundnorm* menurut Marsillam Simanjuntak dalam bukunya mempersoalkan konsepsi Pancasila itu merupakan hasil rumusan deduksi dari *grundnorm* bangsa Indonesia ataukah Pancasila dalam UUD 1945 itulah *grundnorm*? Pertanyaan bersifat teoritis ini mengemuka karena menurut Marsillam terdapat sejumlah persoalan yang hingga saat ini belum terdapat jawaban yang rasional komprehensif, yaitu : pertama, jika Pancasila adalah *grundnorm* apakah hanya itu satu-satunya ataukah ada hal lain yang merupakan norma dasar atau norma yang lebih dasar lagi dari sistem hukum kita? Kedua, karena Pancasila diformulasikan secara tertulis apakah tidak selalu mengandung dan mengundang problem penafsiran? Dan ketiga, apakah Pancasila sebagai suatu norma dasar yang dituangkan secara tertulis cukup lengkap untuk memberikan penjelasan pada kebutuhan akan tafsir yang tepat bagi setiap kesangsian yang terjadi di bidang norma hukum? Pada bagian lain Marsillam menyatakan keheranannya terhadap Pancasila yang dalam praktik telah menderivasikan konkretisasi hukum yang berlainan bahkan bertentangan. Hal ini terbukti dari sejarah tata negara Indonesia yang menunjukkan bahwa Pancasila telah menjadi *grundnorm* dari tiga macam konstitusi yang berbeda-beda (UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950). Baca Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Garfity, Jakarta, 1997, hlm. 30-32

sehingga menempatkan keduanya kedalam jenis peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah.¹⁵⁰

Penempatan hirarki peraturan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dianut di Indonesia sejak Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 hingga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terbilang cukup unik, karena tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”. Mengapa tidak diatur? Antara lain karena tata urutan mempunyai konsekuensi. Bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan, bahkan batal demi hukum. Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan sebaliknya, misalnya dalam UUD (UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan “undang-undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Disini UUD lebih dipandang sebagai “asas-asas umum” daripada sebagai kaidah hukum.¹⁵¹

¹⁵⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1 Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, , 2007, hlm. 49

¹⁵¹ Bagir Manan., *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH-UII Press, 2004, hlm. 201-202

3. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana, asas merupakan dasar atau pondasi yang digunakan sebagai tumpuan berfikir¹⁵² para pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membentuk undang-undang, sehingga asas pembentukan undang-undang adalah pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.¹⁵³ Proses pembentukan perundang-undangan diatur dalam beberapa pasal diantaranya yaitu :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah terakhir kali dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diubah terakhir kali dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan

¹⁵² Kamus besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 91

¹⁵³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm, 23

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diubah terakhir kali dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia 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;
6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/Tahun 2020 tentang Tata Tertib;
7. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-undang;
8. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib;

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebuah proses yang kompleks dan melibatkan berbagai tahapan serta aktor-aktor penting dalam sistem pemerintahan. Sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki tugas dan wewenang utama dalam pembentukan Undang-undang.

Perencanaan pembentukan UU dimulai dengan menyusun daftar Undang-undang yang akan dibentuk dalam periode tertentu. Proses ini dikenal dengan istilah Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas adalah instrumen perencanaan

program pembentukan UU yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas dibagi menjadi dua jenis, yakni:

a. Prolegnas Jangka Menengah

Prolegnas Jangka Menengah mencakup program legislasi yang disusun untuk jangka waktu lima tahun. Ini merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan disusun pada awal masa jabatan DPR. Prolegnas Jangka Menengah ini mencerminkan arah dan kebijakan legislasi yang ingin dicapai oleh DPR dan pemerintah selama satu periode pemerintahan.

b. Prolegnas Prioritas Tahunan

Prolegnas Prioritas Tahunan atau Prolegnas Tahunan disusun setiap tahun berdasarkan prioritas legislasi yang telah ditetapkan dalam Prolegnas Jangka Menengah. Dalam proses penyusunannya, DPR dan pemerintah harus menyusun Naskah Akademik dan RUU tersebut. Naskah Akademik adalah hasil penelitian atau kajian ilmiah tentang suatu masalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Menurut Bagir Manan, penyusunan Naskah Akademik penting untuk memastikan bahwa RUU yang diusulkan didasarkan pada analisis yang komprehensif dan objektif.

Namun dalam keadaan tertentu yang mendesak, dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam Prolegnas. Hal ini bertujuan untuk menjawab kebutuhan hukum yang mendesak dan tidak terduga. Setelah perencanaan selesai, tahap berikutnya adalah penyusunan RUU. Tahap ini dilakukan sebelum pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah mengenai

RUU yang akan disahkan. Penyusunan RUU melibatkan beberapa langkah penting, diantaranya:

a. Pembuatan Naskah Akademik

Pembuatan Naskah Akademik adalah langkah awal dalam penyusunan RUU. Naskah Akademik berisi hasil penelitian atau kajian tertentu tentang suatu masalah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Menurut Maria Farida Indrati, Naskah Akademik memberikan landasan teoritis dan empiris bagi perumusan pasal-pasal dalam RUU.

b. Penyusunan Rancangan Undang-undang

Penyusunan Rancangan Undang-undang adalah langkah selanjutnya setelah Naskah Akademik selesai. Penyusunan ini harus mengikuti ketentuan dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Proses ini melibatkan pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal yang harus selaras dengan prinsip-prinsip hukum dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

c. Harmonisasi, Pembulatan, dan Pematapan Konsepsi

Tahap ini bertujuan untuk memastikan bahwa RUU yang disusun selaras dengan Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, harmonisasi juga memastikan bahwa RUU tersebut sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Menurut Hikmahanto Juwana, harmonisasi penting untuk menghindari konflik antara peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan yang sudah ada.

Selanjutnya yakni tahap Pengumpulan Masukan, pada tahap ini, masukan dari berbagai pihak dan stakeholder dan pemangku kepentingan dikumpulkan untuk menyempurnakan RUU. Pengumpulan masukan dilakukan melalui berbagai cara, seperti rapat dengar pendapat, konsultasi publik, dan lokakarya. Hasil dari pengumpulan masukan ini kemudian dikolektifkan oleh DPR untuk dijadikan bahan dalam pembahasan RUU. Partisipasi publik dalam proses pembentukan UU sangat penting untuk menjamin bahwa UU yang dihasilkan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Partisipasi publik juga dapat meningkatkan legitimasi dan akuntabilitas proses legislasi. Tahapan selanjutnya adalah Pembahasan Rancangan Undang-undang. Tahap pembahasan RUU melibatkan DPR dan pemerintah. Pembahasan dilakukan dalam dua tingkat:

a. Pembahasan Tingkat Pertama

Pembahasan tingkat pertama dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi, rapat badan legislasi, dan rapat badan anggaran. Pada tahap ini, RUU dibahas secara mendalam oleh anggota DPR dan pemerintah untuk menyepakati pasal-pasal yang akan dimasukkan dalam UU. Pembahasan tingkat pertama adalah tahap yang paling kritis dalam proses legislasi, karena pada tahap inilah detail teknis dan substansi RUU dibahas secara intensif.

b. Pembahasan Tingkat Kedua

Pembahasan tingkat kedua dilakukan dalam rapat paripurna DPR. Pada tahap ini, hasil pembahasan tingkat pertama dipresentasikan dan dibahas oleh seluruh anggota DPR. Rapat paripurna adalah forum tertinggi dalam proses legislasi di DPR. Setelah pembahasan, dilakukan pemungutan suara untuk menyetujui atau menolak RUU.

Setelah RUU disetujui oleh DPR dan Presiden, RUU tersebut dituangkan dalam kertas kepresidenan oleh Sekretariat Negara (Tahap Pengesahan). Kertas kepresidenan ini kemudian dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan. Pengesahan RUU dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan oleh Presiden paling lambat 30 hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR. Jika Presiden tidak menandatangani RUU dalam waktu 30 hari, RUU tersebut otomatis menjadi UU dan wajib diundangkan. Pengesahan UU oleh Presiden adalah tahap formal terakhir dalam proses pembentukan UU. Namun, penting untuk memastikan bahwa proses sebelumnya telah dilakukan dengan baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

C. Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang

1. Pengertian Pemantauan dan Peninjauan undang-undang

Pemantauan berasal dari kata dasar Pantau. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat menjadi KBBI) “arti kata pemantauan adalah proses, cara, perbuatan memantau; pengamatan; pencatatan; dan pemantauan.”¹⁵⁴

Monitoring dilakukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan yang sedang dilaksanakan.¹⁵⁵ Jadi, dapat disimpulkan bahwa Pemantauan terhadap undang-undang diartikan sebagai kegiatan mengamati proses atau perkembangan dari sebuah undang-undang yang sedang dilaksanakan untuk melihat ketepatan sasaran tujuan dan juga mengidentifikasi serta

¹⁵⁴ “Pemantauan”, KBBI Online, <https://kbbi.kata.web.id/pemantauan/> , diakses pada tanggal 22 Maret 2024

¹⁵⁵ Humas, 2015, Pengertian Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pemerintah, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, tersedia di <https://setkab.go.id/pengertian-monitoring-dan-evaluasi-kebijakan-pemerintah/> , diakses pada tanggal 23 Maret 2024.

mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/atau akan timbul dari berlakunya Undang-undang tersebut.

Menurut KBBI, peninjauan diartikan menjadi dua bagian, yaitu “pertama proses, cara, perbuatan meninjau, dan kedua tempat yang dipakai untuk meninjau.”¹⁵⁶

Peninjauan juga dapat diartikan melihat, memeriksa dan meneliti untuk menarik kesimpulan. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa peninjauan terhadap undang-undang diartikan sebagai proses melihat, memeriksa dan meneliti sebuah undang-undang untuk dapat ditarik kesimpulan apakah undang-undang tersebut sudah berjalan dengan baik dan tepat sasaran dan juga bermanfaat bagi masyarakat.

Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dengan menggunakan *post legislative scrutiny* (PLS) merupakan konsep yang awalnya lahir di negara dengan sistem parlementer yang kemudian diadopsi juga di negara-negara yang menganut sistem republik. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan sebuah konsep yang luas dengan dua dimensi. Pertama, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan dengan melihat pelaksanaan undang-undang, apakah pasal-pasal dalam undang-undang tersebut telah dilaksanakan. Kedua, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan dengan melihat dampak undang-undang¹⁵⁷

Melihat secara umum arti dari pemantauan dan peninjauan, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan

¹⁵⁶ “Peninjauan”, KBBI Online, <https://kbbi.web.id/tinjau>, diakses pada tanggal 22 Maret 2024

¹⁵⁷ Dewan Perwakilan Rakyat, Pelaksanaan Fungsi DPR, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2005, hlm. 108.

penjelasan terkait arti dari pemantauan dan Peninjauan undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 14 yang menyatakan bahwa :

“Pemantauan dan Peninjauan adalah Kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pengertian di atas menjelaskan bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan untuk, Melihat dampak dari legislasi, melihat kebijakan tersebut telah dapat memenuhi sasaran yang dituju dan seefektif mana. Lalu, melihat tindak lanjut peraturan pelaksanaan undang-undang apakah sudah dibuat sesuai dengan limitasi waktu yang diberikan, apakah sudah tepat pembentuknya dan materi muatan yang diamanatkan atau justru sebaliknya.¹⁵⁸

2. Pemantauan dan Peninjauan undang-undang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pemantauan dan peninjauan merupakan salah satu materi pokok baru yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pemantauan dan Peninjauan diatur dalam Pasal 95A dan Pasal 95B Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 14 menyatakan bahwa:

¹⁵⁸ Badan Legislasi DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2019, hlm. 27

Pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, menilai atas pelaksanaan undang-undang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian diatas dapat dipahami bahwa pemantauan dan peninjauan ialah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfataannya bagi Indonesia. Konsep yang sama dengan pemantauan dan peninjauan undang-undang adalah *post legislatif scrutiny* adalah “A broad form of review, the purpose of which is to address the effects of legislation in terms of whether intended policy objectives have been met by the legislation and, if so, how effectively”.

Penilaian pasca diberlakukannya peraturan perundang-undangan telah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 dan dirubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan terminologi “Pemantauan dan Peninjauan”. Pada aturan tersebut pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-undang didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai pelaksanaan Undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi NKRI. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-undang dikenal juga sebagai *post legislative scrutiny*, yang mulanya tumbuh dan berkembang di Parlemen Inggris.

De Vrieze¹⁵⁹ membagi pemantauan dan peninjauan menjadi dua dimensi. Pertama, dilakukan untuk melihat apakah pasal-pasal dalam Undang-undang tersebut telah dilaksanakan. Kedua, dilakukan untuk melihat dampak dari penerapan Undang-undang, yakni 1) menilai ketercapaian tujuan pembentukan Undang-undang; 2) mengidentifikasi apakah implementasi dan pelaksanaan Undang-undang tersebut dapat ditingkatkan; dan 3) apakah dapat diidentifikasi pelajaran atau praktik terbaik dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan terhadap UU teridentifikasi.

Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan pada dasarnya juga merupakan perwujudan prinsip demokrasi yang dianut Indonesia, yaitu dari rakyat (*from people*), oleh rakyat (*by people*), dan untuk rakyat (*to people*). Melalui lembaga perwakilan rakyat, masyarakat dapat terlibat dalam mengawasi Undang-undang secara langsung maupun tidak langsung. Dari pemantauan dan peninjauan ini dapat dinilai Undang-undang yang harus dipertahankan, diubah, atau diganti sesuai dengan kondisi yang diperlukan serta selanjutnya dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Pemantauan dan peninjauan kurang lebih bermakna sama dengan istilah “analisis dan evaluasi hukum” atau istilah “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan”. Analisis dan evaluasi hukum diartikan dengan “upaya mengetahui keadaan sebenarnya atas kondisi hukum yang telah ada dalam rangka memberikan penilaian untuk mengetahui apakah tujuan pembentukan telah tercapai, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut”,¹⁶⁰

¹⁵⁹ De Vrieze, F., *Post-Legislative Scrutiny: Guide For Parliaments*. London: WFD., 2017, hlm 22

¹⁶⁰ Min Usihen, *Kebijakan Analisis dan Evaluasi Hukum*, dalam Diskusi Publik Partisipasi Publik dalam Proses Pengambilan Kebijakan Publik di Pangkal Pinang, 28 Juli 2016, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016, hlm.6, tersedia di

pengertian analisis dan evaluasi hukum memiliki kesamaan dengan pengertian pemantauan dan peninjauan.

Pemantauan dan peninjauan pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum adanya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 belum cukup mendapat perhatian yang serius. Pemantauan dan peninjauan sebelumnya menjadi tugas dari Badan Legislasi dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (selanjutnya disingkat dengan BPHN) dengan menggunakan istilah analisis dan evaluasi hukum. Setelah diatur lebih khusus dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menurut Pasal 95A menentukan bahwa, “pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan setelah undang-undang berlaku,” dan itu dilakukan oleh lembaga pembentuk undang-undang, yaitu DPR, Pemerintah dan DPD. Hasil dari pemantauan dan peninjauan tersebut, kemudian dapat menjadi usul dalam Prolegnas. Menurut salah satu peneliti Fungsi Pengawasan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (selanjutnya disingkat dengan Formappi) Albert Purwa mengaku pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang ini muncul karena desakan beberapa komisi kepada pemerintah untuk menerbitkan pelaksana undang-undang yang belum diterbitkan kementerian/lembaga nonkementerian.¹⁶¹

https://www.bphn.go.id/data/documents/dispub_partisipasi_publik_20160728_min_usihen.pdf , diakses pada tanggal 17 Maret 2024

¹⁶¹ Rofiq Hidayat, 2020, *Menyoal Pemantauan dan peninjauan Pelaksanaan UU*, tersedia di <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-pemantauan-dan-peninjauan-pelaksanaan-uu-lt5fa5224284aa9>, diakses pada 5 Maret 2024

IV. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dijelaskan, maka penulis menyimpulkan bahwa:

1. Pemantauan dan peninjauan undang-undang memiliki signifikansi yang krusial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kendati demikian, pemantauan dan peninjauan undang-undang hanya sebagai alur mekanisme yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan sebagai tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 95A ayat (4) UUP3, penggunaan frasa “dapat” menunjukkan fleksibilitas yang secara tidak langsung memberikan kewenangan kepada DPR, DPD, dan Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan pemantauan dan peninjauan,. Selain itu, objek pemantauan dan peninjauan hanya sebagaimana disebutkan dalam perubahan Undang-Undang *a quo* mencakup undang-undang saja, tidak seluruh hierarki peraturan perundang-undangan.
2. Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang di Indonesia melibatkan DPR, DPD, dan Pemerintah. Di DPR, kegiatan pemantauan dan peninjauan dilakukan oleh Badan Legislasi (Baleg) dengan dukungan dari Badan Keahlian DPR RI. Baleg mengumpulkan data melalui Rapat Dengar

Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja, dan penyusunan hasil pemantauan, yang kemudian diambil keputusannya oleh Baleg untuk menindaklanjuti atau tidak. DPD juga melakukan pemantauan dan peninjauan melalui Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) dengan dukungan dari Komite DPD. Meskipun alurnya mirip dengan DPR, DPD menekankan pada pemantauan undang-undang yang memiliki dampak langsung pada daerah. Pelaksanaannya hampir serupa dengan DPR, namun terdapat perbedaan dalam tahapan dan prosedur teknisnya. Kemudian, Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM (cq. BPHN), bertugas melakukan analisis dan evaluasi hukum sebagai bagian dari pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang berlaku.

3. Metode *Post-Legislative Scrutiny* (PLS) yang diterapkan di negara-negara seperti Inggris, Prancis, dan Australia memiliki pendekatan yang berbeda sesuai dengan sistem hukum dan budaya politiknya. Selain itu model analisis regulasi yang telah diuraikan, model RIA, RegMap, ROCCIPI, model MAPP memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing.
4. Hasil penelitian menciptakan model baru yang merupakan gabungan dari beberapa model analisis peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Peneliti menamai model ini *Hybrid Monitoring and Review Framework* (HMRF). HMRF adalah model yang mengkombinasikan elemen-elemen dari RIA, Regmap, ROCCIPI, dan MAPP untuk menciptakan sistem yang lebih komprehensif dan fleksibel dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang di Indonesia. Fleksibel artinya dapat disesuaikan dengan berbagai situasi dan kebutuhan spesifik. Efektif maknanya mampu menangani banyak

regulasi sekaligus serta mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah spesifik. Pelaksana dari HMRF ini yang tepat ialah lembaga independen yang bertanggung jawab penuh untuk melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Lembaga ini akan berfungsi sebagai *leading sector* dalam urusan penyederhanaan regulasi dan peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Berdasarkan simpulan yang telah diuraikan, maka penulis memberikan saran:

1. Diperlukan penguatan kerangka hukum pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Terutama mengenai penajaman an perluasan mekanisme kewajiban pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Hal ini untuk memberikan kewenangan yang konkret yang sebelumnya bersifat semu sebagaimana diatur dalam Pasal 95A ayat (4) UUP3. Selain itu, pemantauan dan peninjauan ini perlu Hingganya, mekanisme pemantauan dan peninjauan undang-undang ini bukan merupakan alur penghantar saja, namun merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Pembentukan lembaga baru yang independen dan bertanggung jawab penuh untuk melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Lembaga ini akan berfungsi sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Selanjutnya mekanisme yang digunakan dalam pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang sebaiknya satu model yakni *Hybrid Monitoring and Review Framework* (HMRF). HMRF adalah pendekatan inovatif yang menggabungkan elemen-elemen dari RIA,

RegMAP, ROCCIPI, dan MAPP untuk menciptakan sistem pemantauan dan peninjauan undang-undang yang komprehensif, fleksibel, dan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akzin, B. (1964). *Law, state, and international legal order: Essays in honor of Kelsen*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Assemblée Nationale. (2014). *The National Assembly in the French institutions*. Paris: Assemblée Nationale Service des affaires internationales et de défense.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal undang-undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Perihal undang-undang (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Attamimi, A. H. S. (2021). *Fungsi ilmu perundang-undangan dalam pembentukan hukum nasional*. Dalam M. F. S. Indrati (Ed.), Kumpulan tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Attamimi, A. H. S. (2021). *Pengertian, ruang lingkup, serta perkembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan*. Dalam M. F. S. Indrati (Ed.), Kumpulan tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan (hlm. 13). Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Auer, A., dkk. (2006). *Droit constitutionnel suisse*. Berne: Stämpfli.
- Campbell, H. (1990). *Black's law dictionary*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- De Frieze, F. (2017). *Post legislative scrutiny*. London: Westminster Foundation for Democracy.
- De Vrieze, F., & Hasson, V. (2017). *Comparative study on practices of post-legislative scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*. London: Westminster Foundation for Democracy.
- De Vrieze, F. (2020). *Post-legislative scrutiny in Europe*. London: Westminster Foundation for Democracy.
- De Vrieze, F., & Norton, P. (2020). *The significance of post-legislative scrutiny*. *The Journal of Legislative Studies*, 26(3), 356.
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Friedman, L. M. (2001). *Hukum Amerika: Sebuah pengantar* (W. Basuki, Penerj.). Jakarta: Tatanusa.
- Hamidi, J., & Nuh, A. (2009). *Teori dan politik hukum tata negara*. Yogyakarta: Total Media.

- Hasbullah, M. A. (2005). *Politik hukum ratifikasi konvensi HAM di Indonesia: Upaya mewujudkan masyarakat yang demokratis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2019). *Factors contributing to the strong institutionalization of policy evaluation in Switzerland*. Switzerland: Palgrave.
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- Ishaq. (2017). *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta.
- Kelsen, H. (1945). *General theory of law and state*. New York: Russell & Russell.
- Kelsen, H. (1995). *Teori hukum murni: Dasar-dasar ilmu hukum normatif-deskriptif*. Jakarta: Rimdi Press.
- Lopulalan, D., Ahmad, A., & Gulam, R. (2007). *9 jurus merancang peraturan untuk transformasi sosial: Sebuah manual untuk praktisi*. Yogyakarta: KPSHK.
- Lubis, S. (2009). *Ilmu pengetahuan perundang-undangan*. CV Mandar Maju.
- Macintyre, E. (2010). *Business law*. England: Pearson Education Limited.
- Magnis Suseno, F. (1994). *Etika politik: Prinsip-prinsip dasar kenegaraan modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Mahfud, M. D. (1998). *Politik hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Mahfud, M. D. (2010). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud, M. D. (2011). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi (Cet. ke-2)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud, M. D. (2014). *Politik hukum di Indonesia (Cet. ke-6)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Manan, B. (1992). *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.co.
- Manan, B. (2004). *Teori dan politik konstitusi*. Yogyakarta: FH-UII Press.
- Manan, B., & Magnar, K. (1996). *Mewujudkan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum. Dalam Kedaulatan rakyat, hak asasi manusia, dan negara hukum* (hlm. 56). Jakarta: Gaya Media Pratama.
- McAlinn, G. P., & Others. (2010). *An introduction to American law*. Durham: Carolina Academic Press.
- Merryman, J. H. (1985). *The civil law tradition: An introduction to the legal system of Western Europe and Latin America*. California: Stanford University Press.
- Muliadi, A. (2013). *Politik hukum*. Padang: Akademika.

- Natabaya, H. A. S. (2019). *Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Rodrigo, D. (n.d.). *Regulatory impact analysis*. Dalam Delia Rodrigo (Ed.).
- Safa'at, M. A. (2010). *Parlemen bikameral*. Malang: UB Press.
- Simanjuntak, M. (1997). *Pandangan negara integralistik*. Jakarta: Garfiti.
- Smith, K., & Keenan, D. J. (1975). *English law*. London: Pitman Publishing.
- Soekanto, S. (2007). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2012). *Pengantar penelitian hukum (Cet. ke-4)*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2012). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat (Cet. ke-14)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soemitro, R. H. (1988). *Metodologi penelitian hukum dan jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Stone, A. A. (1992). *Legislative politics and economic power in the United States*. New York: Oxford University Press.
- Suadi, A., & Candra, M. (2016). *Politik hukum: Perspektif hukum perdata dan pidana Islam serta ekonomi syariah*. Jakarta: Kencana.
- Syarif, A. (1997). *Perundang-undangan: Dasar, jenis, dan teknik membuatnya*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Syaukani, I., & Thohari, A. A. (1999). *Dasar-dasar politik hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Syaukani, I., & Thohari, A. A. (2013). *Dasar-dasar politik hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.

Utrecht, E. (1966). *Pengantar dalam hukum Indonesia (Cetakan Kesembilan)*. Jakarta: Penerbitan Universitas.

Wahyono, P. (1986). *Indonesia negara berdasarkan atas hukum (Cet. ke-2)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Wardani, S. R., Winarko, D., Rudyanto, B., Hernandi, & Harefa, M. (2008). *Metode analisis dampak regulasi di lingkungan DPR-RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Whincup, M. H. (2006). *Contract law and practice: The English legal system with Scottish, Commonwealth, and Continental comparisons*. The Netherlands: Kluwer International By.

Wiranata, I. G. A. B. (2007). *Reorientasi terhadap tanah sebagai objek investasi*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.

Jurnal Hukum

Allott, A. (1981). The effectiveness of laws. *Valparaiso University Law Review*, 15(2), 233.

Anggono, B. D. (2018). Tertib jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan: Permasalahan dan solusinya. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1-9.

Astuti, I. (2014). Politik hukum undang-undang tindak pidana korupsi. *Forum Ilmu Sosial*, 41(2), 170.

- Dainow, J. (1967). The Civil Law and the Common Law: Some points of comparison. *The American Journal of Comparative Law*, 15, 425.
- De Vrieze, F. (2020). Applying post-legislative scrutiny to the analysis of legislation and SDGs in South and Southeast Asia. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, 4(1), 1-22. <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.17611>
- Febriani, N. A. (2023). Pemantauan dan peninjauan undang-undang oleh DPR RI sebagai siklus pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal RechtVinding*, 1(1), 26-31. Diakses dari <https://lib.ui.ac.id/m/detail.jsp?id=9999920529756&lokasi=lokal>
- Griglio, E., & Lupo, N. (2020). Parliaments in Europe engaging in post-legislative scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss experiences. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, 4(1), 108-112.
- Gozali, K. (2012). Analisis cost-benefit teknologi informasi. *Jurnal Teknologi Informasi*, 1(1), 26-31.
- Hadi, S. (2013). Fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial: Studi perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat. *DIH, Jurnal Ilmu Hukum*, 9(18), 124.
- Hidayat, R. (2020). Menyoal pemantauan dan peninjauan pelaksanaan UU. *Jurnal Hukum Online*, 5(1), 1-12. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-pemantauan-dan-peninjauan-pelaksanaan-uu-lt5fa5224284aa9>

- Hoesein, A. (2012). Pembentukan hukum dalam perspektif pembaruan hukum. *Jurnal Rechtsvinding*, 1(3), 56.
- Khopiatuziadah. (2016). Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dalam penyusunan naskah akademik. *Jurnal RechtVinding*, 2016, 1-7.
- Salampessy, M. Y., & Sikumbang, S. M. (2019). Modul 01 HKUM4403 edisi 2- Pengantar ilmu pengetahuan perundang-undangan. *Jurnal Universitas Terbuka*, 1-44.
- Setya, S. W., Winarko, D., Rudyanto, B., Hernandi, & Harefa, M. (2008). Metode analisis dampak regulasi di lingkungan DPR-RI. *Jurnal Hukum*, 1(1), 42.
- Taufik, A. I. (2021). Gagasan mekanisme pemantauan dan peninjauan undang-undang. *Jurnal RechtsVinding*, 10(2), 284.
- Tunjung Seta, S. (2020). Hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(2), 157-175.
<https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-undang

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pembentukan Undang-Undang

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diubah terakhir kali dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 41 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Lain-Lain

Attamimi, A. H. S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden RI dalam penyelenggaraan pemerintahan negara: Suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I – IV* (Disertasi Doktor, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta).

Bagir Manan. (2003). *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.co.

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. (2011). *Kajian ringkas pengembangan dan implementasi metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk menilai kebijakan (peraturan dan non peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI. (1995/1996). *Pola pikir dan kerangka sistem hukum nasional serta rencana pembangunan hukum jangka panjang*.

Caygill, T. (2021). *Post-legislative scrutiny in the UK Parliament*. Nottingham: Nottingham Trent University.

Kastanya, E. J. (2023). *Tingkat kepentingan dan penerapan metode Regulatory Impact Analysis (RIA) dan Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology (ROCCIPI) dalam penyusunan naskah akademik*

sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 [Thesis]. Universitas Indonesia. <https://lib.ui.ac.id/detail?id=9999920529387&lokasi=lokal>

Silalahi, A. D. (2021). *Pilihan hukum kedaruratan dan pengawasan DPR RI terhadap penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dalam tindak lanjut penanganan pandemi Corona Virus Disease* (Tesis Magister, Universitas Indonesia).

Subardi, A. R. (2014). *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)* (Skripsi), Universitas Jember: Fakultas Hukum).

Asian Development Bank. (2003). *Indonesian regulatory review manual*. Jakarta: Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Website

ANT/ASH. (2017). Ini 3 agenda paket reformasi hukum Jilid II. Diakses dari <https://hukumonline.com/berita/a/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii-lt5dff8d6f105d7>

CNN Indonesia. (2022). Guru besar UMJ ungkap UU IKN cacat formil-materiil bak Ciptaker. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220301191030-12-765564/guru-besar-umj-ungkap-uu-ikn-cacat-formil-materiil-bak-ciptaker>

Hidayat, R. (2024). DPR dorong pemerintah segera wujudkan lembaga tunggal legislasi. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/dpr-dorong-pemerintah-segera-wujudkan-lembaga-tunggal-legislasi-lt5c021ba50e83c/>

Humas. (2015). Pengertian monitoring dan evaluasi kebijakan pemerintah. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. Diakses dari <https://setkab.go.id/pengertian-monitoring-dan-evaluasi-kebijakan-pemerintah/> pada tanggal 23 Maret 2024.

Keystone Law Studies. (2023). Belajar di Swiss. Diakses dari <https://www.lawstudies.co.id/countries/swiss>

Mahkamah Konstitusi RI. (2022). Enny Nurbaningsih bahas desain konstitusional pembinaan hukum di daerah. Diakses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18392>

Mahkamah Konstitusi. (2024). Rekapitulasi perkara pengujian undang-undang. Diakses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>

Mardatillah, A. (2018). Urgensi pembentukan lembaga legislasi pemerintah dipertanyakan. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/urgensi-pembentukan-lembaga-legislasi-pemerintah-dipertanyakan-lt5bff8d6f105d7>

Pradana, A. (2023). Proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-lt506c3ff06682e/>

Saputra, A. (2019). UU P3 diteken Jokowi, ini tugas kewenangan regulasi. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4742230/uu-p3-diteken-jokowi-ini-tugas-kementerian-regulasi>

Usihen, M. (2016). Kebijakan analisis dan evaluasi hukum, dalam diskusi publik partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan publik di Pangkal

Pinang, 28 Juli 2016, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian
Hukum dan Hak Asasi Manusia. Diakses dari
https://www.bphn.go.id/data/documents/dispub_partisipasi_public_20160728_min_usihen.pdf