

**DESAIN KELEMBAGAAN LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA  
(STUDI KOMPARASI JEPANG DAN KOREA SELATAN)**

**SKRIPSI**



**Oleh**

**YOHANES ANDREW WIJAYA**

**NPM: 2112011044**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG**

**2025**

## ABSTRAK

### DESAIN KELEMBAGAAN LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA (STUDI KOMPARASI JEPANG DAN KOREA SELATAN)

Oleh

**Yohanes Andrew Wijaya**

Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan kunci utama dalam menjalankan negara hukum, saat ini Indonesia menghadapi gelombang tantangan tumpang tindih aturan, kompleksitas regulasi, serta inkonsistensi substansi peraturan, Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan ruang bagi pemerintah untuk membentuk lembaga spesifik yang mengurus pembentukan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif sehingga sumber penelitian berasal dari kajian kepustakaan dan menerapkan pendekatan statutoris guna memperdalam pemahaman hukum terkait Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, komparatif guna memperoleh hasil komparasi kelembagaan berdasarkan best-practice di Korea Selatan dan Jepang, historis guna mengetahui ratio-legis dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta konseptual dengan tujuan memperoleh konsep dan desain kelembagaan, keseluruhan rangkaian penelitian ditujukan untuk merancang desain kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menjelaskan secara umum sistematika kelembagaan lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan di Korea Selatan melalui *Ministry of Government Legislation* dan *Regulatory Reform Committee* dan Jepang melalui *Cabinet Legislation Bureau* beserta tinjauan komparatif dari ketiga lembaga tersebut, hasil ini kemudian dianalisis dan diadaptasikan dalam Desain Kelembagaan Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan di Indonesia.

**Kata Kunci:** Kementerian Legislasi, Desain Kelembagaan, Peraturan Perundang-Undangungan, Korea Selatan, Jepang.

**ABSTRACT*****INSTITUTIONAL DESIGN OF LEGISLATIVE REGULATORY BODIES IN INDONESIA: A COMPARATIVE STUDY OF JAPAN AND SOUTH KOREA*****By****YOHANES ANDREW WIJAYA**

*A well-functioning system for the formulation of legislation is a fundamental pillar of governance in a rule-of-law state. Currently, Indonesia faces significant challenges, including overlapping regulations, regulatory complexity, and inconsistencies in substantive provisions. Article 99A of Law Number 15 of 2019, amending Law Number 12 of 2011 on the Formulation of Legislation, provides the government with the authority to establish a specialized institution to oversee the legislative process. This research adopts a normative methodology, relying on literature studies and applying a statutory approach to deepen the legal understanding of Article 99A of Law Number 15 of 2019, amending Law Number 12 of 2011 on the Formulation of Legislation. A comparative approach is employed to analyze institutional best practices in South Korea and Japan, while a historical approach explores the ratio legis behind the amendment to Law Number 12 of 2011. Furthermore, a conceptual approach is utilized to derive institutional concepts and designs. The primary goal of this research is to formulate a structural design for an institution dedicated to legislative drafting. The findings elaborate on the institutional design for legislative drafting in South Korea through the Ministry of Government Legislation and the Regulatory Reform Committee, as well as in Japan through the Cabinet Legislation Bureau. A comparative review of these institutions provides insights that are subsequently analyzed and adapted into an institutional design proposal for a legislative drafting body in Indonesia.*

**Keywords:** *Ministry of Legislation, Institutional Design, Legislative Framework, South Korea, Japan.*

**DESAIN KELEMBAGAAN LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA  
(STUDI KOMPARASI JEPANG DAN KOREA SELATAN)**

**Oleh**

**Yohanes Andrew Wijaya**

**Skripsi**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar  
SARJANA HUKUM**

**Pada**

**Bagian Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2025**

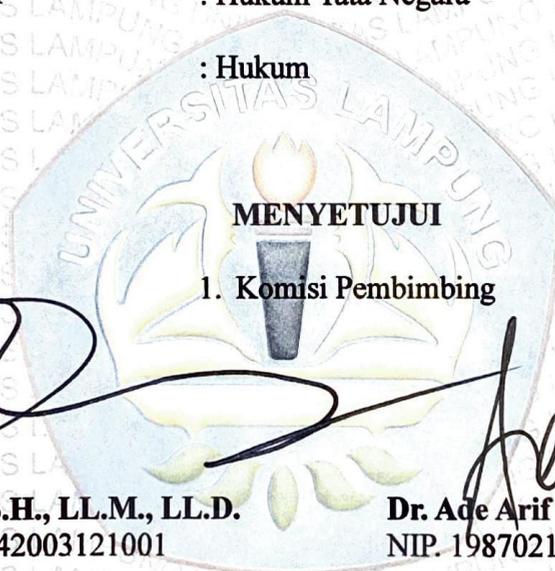
Judul Skripsi : **DESAIN KELEMBAGAAN LEMBAGA  
PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN DI INDONESIA (STUDI  
KOMPARASI JEPANG DAN KOREA  
SELATAN)**

Nama Mahasiswa : **Yohanes Andrew Wijaya**

Nomor Pokok Mahasiswa : **2112011044**

Program Studi : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



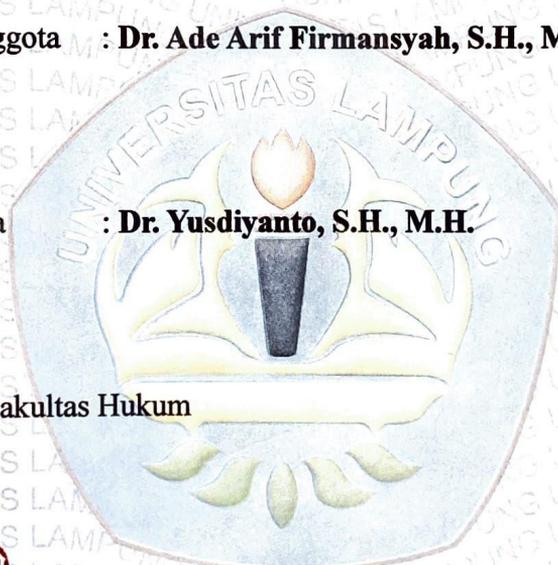
**MENYETUJUI**  
**1. Komisi Pembimbing**

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

**Dr. Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.**  
**NIP. 198702182015041003**

**2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara**

**Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.**  
**NIP. 198001022006041002**

**MENGESAHKAN****1. Tim Penguji****Ketua : Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.****Sekretaris/Anggota : Dr. Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.****Penguji Utama : Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.****2. Dekan Fakultas Hukum****Dr. M. Bakih, S.H., M.S.****NIP. 19641218 198803 1 002****Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 24 Januari 2025**

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama Mahasiswa : Yohanes Andrew Wijaya

Nomor Pokok Mahasiswa : 2112011044

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang saya tulis dengan judul “**DESAIN KELEMBAGAAN LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA (STUDI KOMPARASI JEPANG DAN KOREA SELATAN)**” adalah hasil karya saya sendiri. Semua hasil yang termuat dalam skripsi ini telah mengikuti kaidah penulisan karya ilmiah Universitas Lampung. Apabila kemudian hari skripsi ini merupakan hasil Salinan atau dibuat oleh orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan akademik yang berlaku.

Bandar Lampung, 27 Januari 2025



**Yohanes Andrew Wijaya**  
**NPM. 2112011044**

## RIWAYAT HIDUP



Yohanes Andrew Wijaya yang merupakan penulis dalam karya tulis ilmiah ini lahir di Bandar Lampung 28 Juni 2003. Penulis merupakan anak kedua dari pasangan Bapak Wijaya Umar dan Ibu Lina Yuliantin, S.E. Penulis menempuh pendidikan Sekolah Dasar di lima Sekolah Dasar berbeda, tahun pertama dan keduanya ditempuh di SDN 8 Gedong Air, Bandar Lampung lalu penulis pindah ke SD Advent, Bandar Lampung di tahun ketiga, pada tahun keempat penulis melanjutkan pendidikan ke SDN 5 Pendem, Bali, kemudian penulis pindah ke SDN 7 Melaya, Bali, dan lulus di SDN 2 Gedong Air, Bandar Lampung.

Penulis melanjutkan Sekolah Menengah Pertama dan lulus di SMP Advent, Bandar Lampung. Melanjutkan Sekolah Menengah Atas di SMAN 9 Bandar Lampung dan lulus pada tahun 2021 dan pada tahun yang sama Penulis tercatat sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur SNMPTN. Selama di kampus, penulis aktif mengikuti berbagai kegiatan, dalam kegiatan kompetitif, penulis mengikuti Kompetisi Perancangan Undang-Undang Prof Achmad Soediki yang diselenggarakan oleh Universitas Brawijaya dan Mahkamah Konstitusi dan berhasil lolos sebagai finalis serta Kompetisi Perancangan Undang-Undang Islamic Law Fair yang diselenggarakan oleh Universitas Diponegoro, penulis kembali mengikuti Kompetisi Perancangan Undang-Undang Prof Achmad Soediki 2024 dan berhasil meraih berkas terbaik. Selanjutnya, dalam kegiatan kampus penulis juga ikut serta sebagai moderator panel dan panitia Humas International Conference on Fundamental Rights 2022, menjadi Sekretaris Bidang Kajian UKM-F PSBH (Pusat Studi Bantuan Hukum) 2023, dan aktif sebagai Asisten Peneliti di Pushiban (Pusat Studi Hukum dan Pembangunan) serta Wakil Ketua Umum HIMA HTN (Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara) hingga penulis menyelesaikan karya tulis ini.

Di luar kampus penulis aktif di Generasi Baru Indonesia (GenBI) sebagai Kepala Divisi Pengembangan Organisasi dan Anggota, perwakilan provinsi Lampung dalam Pesparawi XIII Yogyakarta dan meraih medali perak.

Penulis telah menyelesaikan Kuliah Kerja Nyata Periode 1 Tahun 2024 di Desa Adi Jaya, Negeri Batin, Way Kanan selama 40 hari. Beberapa program kemasyarakatan yang pernah penulis ikuti yaitu Survey Kepuasan Masyarakat Lampung Barat 2022, dan Survey Indeks Literasi Liwa 2022. Penulis selalu berusaha menerapkan tridharma perguruan tinggi dengan seluruh kegiatan yang telah penulis ikuti selama masa perkuliahan dengan tujuan utama memberikan kontribusi terbaik bagi Provinsi Lampung dan utamanya Indonesia.

**MOTTO**

*“The secret of man’s being is not only to live but to have something to live for”*

**(Fyodor Dostoevsky)**

*“Leiden is Lijden”*

**(K.H Agus Salim)**

万事开头难

*wàn shì kāi tóu nán*

**(Chinese Proverbs)**

## **PERSEMBAHAN**

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menyelesaikan Karya Tulis Ilmiah ini. Penulis persembahkan karya ini untuk:

### **Papa dan Mama**

(Wijaya Umar & Lina Yuliantin)

### **Koko, sekaligus Sponsor Utama**

(Alfa Imanuel Wijaya, S.H)

### **Adikku Tercinta**

(Angelina Misyel Wijaya)

## SANWACANA

Puji Syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Penulis mampu menyelesaikan karya ini yang berjudul “**Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Komparasi Jepang Dan Korea Selatan)**” sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini tak lepas dari bimbingan, bantuan dan petunjuk dari berbagai pihak. Pada bagian ini, Penulis akan menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
2. Bapak Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D. selaku Pembimbing Utama dalam penyusunan skripsi ini. Beliau adalah orang yang sangat saya hormati dan saya teladani.
3. Dr. Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H, selaku Pembimbing II 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 skripsi ini dapat diselesaikan;
4. Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H. selaku Pembahas I dan juga Dosen panutan, telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;

5. Iwan Satriawan, S.H., M.H, selaku Pembahas II yang telah memberikan masukan, saran, kritik dan arahnya selama pelaksanaan penelitian dan penulisan skripsi ini;
6. Teristimewa kepada Ayahku Wijaya Umar 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;
7. Dosen-Dosen Bagian Hukum Tata Negara, Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum; Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H; Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H; Yhannu Setyawan, S.H., M.H; Dr. Budiyono, S.H., M.H. Martha Riananda, S.H., Ahmad Saleh, S.H., M.H., Dr. Muhtadi, S.H., M.H., Siti Khoiriah, S.H.I., M.H., Malicia Evendia, S.H., M.H.; M. Iwan Satriawan, S.H., M.H; Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H, Chaidir Ali, S.H., M.H, Dewi Nurhalimah, S.H., M.H, Reissa Maulida, S.H., M.H. selaku dosen yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta memberikan saran, kritik dan masukan dalam penulisan karya ilmiah ini;
8. Kakak dan adikku Alfa Imanuel Wijaya dan Angelina Misyel Wijaya, yang telah meluangkan waktu berbagi cerita, menyemangati dan mendukung penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini.
9. Shakira Adika Putri, terimakasih karena telah mendukung, memotivasiku selama perkuliahan, sekaligus tempat berbagi keluh kesah, cerita-cerita suka

dan duka selama proses pembelajaran kehidupan, terimakasih karena selalu sabar dan tidak henti-hentinya menyemangati penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, mengingatkanku bahwa skripsi ini merupakan awal dari perjuangan besar berikutnya, semoga kita bisa terus bersama.

10. 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., Rika Septiana, S.H., M.H, Aprilia Fitriningsih S.H. .M.H, Lustiana U, S.H. M.H., dan Dedek Irvansyah, S.H., yang selalu menemani dan telah memberikan kritik dan saran serta pengalaman baru dalam perkuliahanku;
11. M Iqbal Adani, M Ichsan Sabri, dan Akbar Setiawijaya teman kompetisi, berorganisasi sekaligus sahabat akademik terbaik selama penulis mengenyam pendidikan di Universitas Lampung;
12. Sahabat-sahabatku dari grup Muhadz Gengs yang tak pernah lekang oleh waktu Ardy Alghifari, M Aulia Maulidhan dan Adam Azmi Fauzi, terimakasih atas bantuan dan kebersamaan selama ini;
13. Keluarga Besar Generasi Baru Bank Indonesia, seluruh jajaran pengurus dan presidium dan keluarga POA GenBI Komisariat Unila 2024, Adel, Akbar, Erica, Melza, Sri, Puan, Gias, Rizka Vita, Lintang, Grecia, Eka. terimakasih telah menjadi wadah berbagi gagasan dan pengembangan pengetahuan.
14. Teman Seperjuangan HIMA HTN yang disebutkan berdasarkan daftar kontak di grup Whatsapp HTN 2021 diantaranya Rian Andri Wibowo, M Revaldi Prasetio, Rahman Hakim dan Iqbal, terimakasih atas pengalaman dan kebersamaan selama ini;

15. Teman-teman dalam grup tanpa masalah, Raymond, Pieter, Sabas dan Kevin yang sudah kebersamai dan mendukung seluruh cerita kehidupanku semenjak sekolah dasar;
16. Mas Dzikry G. Ashfiya, yang telah bersedia untuk memberikan dan mengizinkan materi Tesis Pascasarjananya untuk dikutip guna kepentingan penelitian dalam skripsi ini;
17. Keenan Ramadhan Suyo juniorku di SMAN 9 yang telah bersedia untuk membantu jalannya penelitian dan pengumpulan artikel dan materi hukum terkait skripsi ini;
18. Mas Azis Ghofur yang tidak jemu-jemu membantu dan mendukung penulis dalam penelitian skripsi selama berada di Bagian Hukum Tata Negara, semoga Mas Azis sehat selalu dan dilancarkan rezekinya;
19. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Lampung yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menjalani proses studi;
20. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis selama kuliah dan proses penyelesaian skripsi. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya kepada Bapak, Ibu dan rekan-rekan semua.

Bandar Lampung, 27 Januari 2024

Penulis

Yohanes Andrew Wijaya

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK</b> .....	ii
<i>ABSTRACT</i> .....	iii
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	iv
<b>MENGESAHKAN</b> .....	v
<b>MENYETUJUI</b> .....	vi
<b>RIWAYAT HIDUP</b> .....	vii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	ix
<b>MOTTO</b> .....	x
<b>SANWACANA</b> .....	xi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat atau Kegunaan Penelitian.....	12
1. Manfaat Teoritis.....	12
2. Manfaat atau Kegunaan Praktis.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	13
1. Negara Hukum dan Hukum.....	13
2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	22
3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	26
4. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan.....	29
5. Karakter Regulasi di Indonesia.....	31
6. Masalah Hiper Regulasi di Indonesia.....	32

B. Tinjauan Umum tentang Lembaga Negara.....	37
1. Bentuk Lembaga Negara menurut UUD NRI 1945.....	37
2. Kementerian, Badan dan Lembaga dalam Kelembagaan Negara Indonesia .....	41
3. Pembentukan Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	45

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Bentuk Penelitian.....	47
1. Jenis Penelitian.....	47
2. Tipologi Penelitian.....	49
B. Sumber dan Jenis Data.....	50
1. Sumber Data Hukum.....	51
2. Jenis Bahan Hukum .....	51
C. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	54
1. Alat Pengumpulan Data.....	54
2. Teknik Pengumpulan Data.....	54
3. Teknik Pengolahan Data.....	54

### **BAB IV PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Pembentukan Lembaga Negara yang Menangani Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	56
1. Gagasan Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	56
2. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	65
B. Studi Komparasi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Korea Selatan.....	82
1. Peraturan Perundang-undangan di Korea Selatan.....	82

2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Korea Selatan.....	89
3. Konstruksi Lembaga Kementerian Legislasi di Korea Selatan.....	95
4. Konstruksi <i>Regulatory Reform Comittee</i> di Korea Selatan.....	119
C. Studi Komparasi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Jepang.....	129
1. Peraturan Perundang-Undangan di Jepang.....	129
2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Jepang.....	136
3. Konstruksi Lembaga <i>Cabinet Legislation Bureau</i> di Jepang.....	140
4. Perbandingan Kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Korea Selatan dan Jepang.....	143
D. Desain Kelembagaan Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.....	
1. Desain Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	147
2. Reformasi Desain Kelembagaan Kementerian Legislasi.....	170
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	172
B. Saran.....	173
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	174

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
2.1 Jenis dan Jumlah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (2024)	35
2.2 Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian.....	44
4.1 Tiga Tahap Reformasi Regulasi.....	58
4.2 Perbandingan Perubahan Pertama dan Kedua UU P3.....	66
4.3 Hirarki Norma di Jepang.....	132
4.4 Perbandingan Kelembagaan MoLEG, RRC dan <i>Cabinet Legislation</i> <i>Bureau</i> .....	143
4.5 Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Kementerian Legislasi.....	168

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar		Halaman
1.1	Bagan Rekapitulasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	3
2.1	Alur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	26
3.1	Bagan Alir Penelitian Karya Tulis Ilmiah.....	47
4.2	Hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Korea Selatan.....	83
4.4	Sistematika Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Korea Selatan.....	90
4.14	Alur Penyusunan <i>Regulatory Impact Assesment</i> .....	125
4.15	Sistem Pemerintahan Jepang.....	130

## DAFTAR ORGANOGRAM

Organogram	Halaman	
4.1	Kelembagaan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Kabinet Merah Putih 2024.....	63
4.3	Sistematika Pemerintahan Daerah Korea Selatan.....	88
4.5	Struktur <i>National Assembly</i> di Korea Selatan.....	93
4.6	Cabang Kekuasaan Eksekutif di Korea Selatan.....	96
4.7	Struktur Kementerian Legislasi Korea Selatan.....	99
4.8	Unit Kerja di Lingkungan <i>Planning Coordinator Bureau</i> .....	100
4.9	Unit Kerja di Lingkungan <i>Legislation Bureau</i> .....	108
4.10	Unit Kerja di Lingkungan <i>Bureau of Statutory Intepretation and Information</i> .....	111
4.11	Unit Kerja di Lingkungan <i>Bureau of Legislation Support</i> .....	114
4.12	Sistem Koordinasi <i>Regulatory Reform Comittee</i> .....	121
4.13	Struktur <i>Regulatory Reform Comittee</i> .....	123
4.16	Struktur Kelembagaan <i>Cabinet Legislation Bureau</i> .....	141
4.17	Struktur Kelembagaan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.....	152
4.18	Struktur Kementerian Legislasi.....	154
4.19	Struktur Kelembagaan Direktorat Jenderal Peraturan Nasional	156
4.20	Struktur Kelembagaan Direktorat Jenderal Peraturan Daerah	160
4.21	Struktur Kelembagaan Badan Pembinaan Hukum Nasional	161
4.22	Struktur Kelembagaan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia.....	164
4.23	Struktur Kelembagaan Badan Reformasi Regulasi.....	165

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Konsep negara hukum hadir sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya serta menghilangkan hak-hak yang dimiliki masyarakat, hal ini dirumuskan oleh Frans Magnis Suseno sebagai empat tuntutan dasar dalam konsep negara hukum, yaitu: pertama, tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; kedua, tuntutan bahwa hukum harus berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara; ketiga, harus ada legitimasi demokrasi yaitu bahwa proses pembuatan atau penetapan hukum harus mengikut sertakan dan mendapat persetujuan rakyat; keempat, negara hukum merupakan tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat.<sup>1</sup>

Oleh karenanya, dalam sebuah Negara Hukum, unsur utama yang wajib ditegakkan adalah sistem pembentukan peraturan perundang-undangannya mencirikan ciri yang demokratis dan bagaimana sistem kelembagaan negara mengatur kekuasaan pemerintah,<sup>2</sup> kedua pokok tersebut merupakan objek kajian hukum tata negara yang menjadi fokus utama dalam skripsi ini. Pemikiran ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum, sehingga jelas secara teknis diperlukan kerangka bagaimana pembuatan hukum tersebut dapat dilaksanakan melalui suatu bentuk aturan yang pasti yaitu peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Negara Modern*, Gramedia, Jakarta, 2016, Hlm. 295.

<sup>2</sup> Maurice Duverger sebagaimana dikutip oleh Shandi Patria Airlangga dalam Hakikat Penguasa dalam Negara Hukum Demokratis, *Jurnal Cepalo*, Vol. 3 No.1, 2019, Universitas Lampung, Hlm. 6.

Lohn Fuller sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono menjelaskan mengenai 8 (delapan) unsur peraturan perundang-undangan yang baik yaitu:<sup>3</sup>

1. *Promulgation* (Peraturan yang menjadi pedoman harus di publikasikan);
2. *The Generality Of Law* (Keberadaan aturan umum sebagai pedoman pembuatan keputusan);
3. *Retroactive Law* (Hukum tidak boleh berlaku surut);
4. *The Clarity of Law* (Peraturan yang disusun harus dapat dimengerti);
5. *Contradiction in the Laws* (Aturan yang ada tidak boleh bertentangan satu sama lainnya);
6. *Laws Requiring the Impossible* (Peraturan tidak boleh melebihi apa yang dapat dilakukan);
7. *Constancy of the Laws through Time* (Peraturan tidak boleh sering diubah-ubah);
8. *Congruence between Official Action and Declared Rule* (Konsistensi antara peraturan tertulis dan penerapannya).

Guna mencapai unsur-unsur ini maka Pasal 22A UUD 1945 mengamanatkan delegasi norma mengenai tata cara pembentukan undang-undang, yang dalam perkembangannya telah diakomodir pertama kali melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah dicabut dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) sebagai panduan dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah sampai kepada salah satu permasalahan hukum yang umum terjadi di negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental, yaitu pembentukan peraturan yang berlebihan atau sering dikenal dengan *hyper-regulation*, sebuah kondisi dimana peraturan perundang-undangan yang ada begitu kompleks dan luas sehingga terdapat banyak peraturan yang mengatur satu permasalahan yang sama.<sup>4</sup> Hal ini dibuktikan berdasarkan hasil penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia yang menjelaskan tiap UU yang lahir setidaknya-tidaknya mendelegasikan

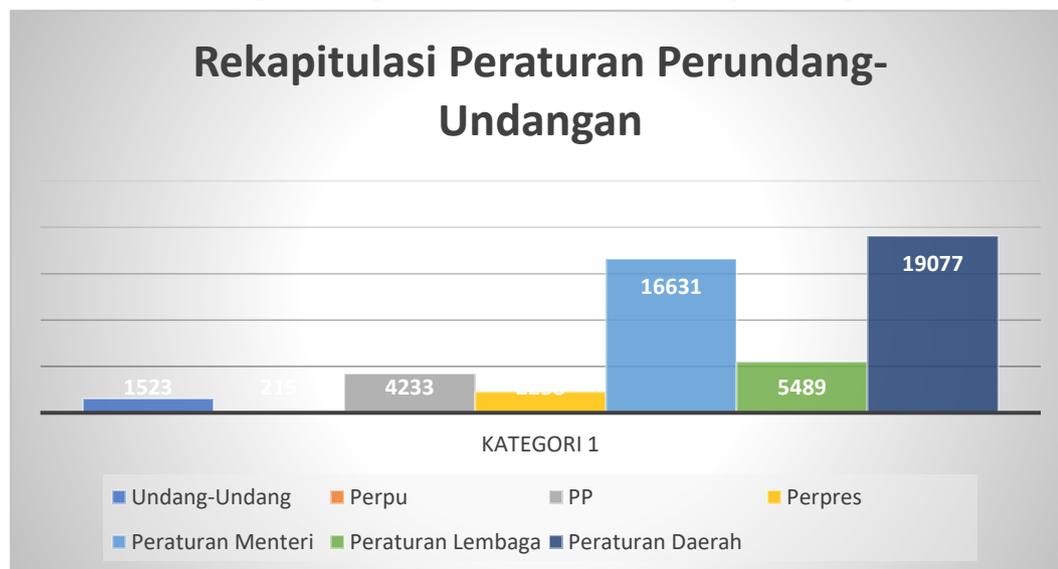
---

<sup>3</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2022, Hlm.19.

<sup>4</sup> Ibnu Sina Chandranegara, Menemukan Diet Regulasi yang Tepat, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 3 Vol. 26 September 2019: 436

dua hingga tiga Peraturan Pemerintah dan dua hingga tiga Peraturan Presiden, yang kemudian juga melahirkan enam belas hingga tujuh belas Peraturan Menteri,<sup>5</sup> dengan perhitungan demikian maka wajarlah hasil rekapitulasi peraturan perundang-undangan yang masih berlaku sebagai berikut:

Gambar 1.1 Bagan Rekapitulasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia



(Sumber: Peraturan.go.id<sup>6</sup>)

Berkaca pada tabel di atas jumlah peraturan di tingkat pusat berjumlah hampir 30.000 peraturan. Data tersebut menunjukkan bahwa:

1. penumpukan jumlah regulasi berada pada peraturan yang dibentuk pemerintah, khususnya pada level Peraturan Menteri;
2. kebutuhan akan peraturan delegasi dan/atau peraturan pelaksana dari undang-undang sangat tinggi;
3. beragamnya jenis peraturan delegasi dan/atau peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Bobot besar regulasi ini diperparah dengan jumlah Peraturan Daerah yang hampir mencapai angka 20.000 peraturan daerah dengan bobot total hampir 50.000 peraturan perundang-undangan yang berlaku hingga sekarang maka kesempatan inkonsistensi antar peraturan tersebut pun membesar, hal inilah yang kemudian membuat sistem perundang-undangan di Indonesia dinyatakan mengalami *hyper-*

<sup>5</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019, 480

<sup>6</sup> <https://peraturan.go.id/> diakses 1 Mei 2024

*regulation*. Atas permasalahan tersebut, maka sejak 2017 upaya untuk melakukan penataan regulasi dalam wujud harmonisasi dan sinkronisasi regulasi menjadi prioritas yang dilakukan pemerintah.<sup>7</sup>

Langkah-langkah ini dilaksanakan mulai dari pembentukan Reformasi Hukum Jilid 1 dan 2 oleh Kantor Staf Presiden, yang kemudian mendorong hadirnya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Raperda serta Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri dan Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintahan Non Struktural, Pedoman 5 Dimensi oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, dan yang akhirnya diakomodir pada perubahan pertama UU P3 yang mengakomodir muatan prosedural harmonisasi dan sinkronisasi pada Pasal 47, 54, 55, dan 58 yang mengatur terkait pengharmonisasian, pemantapan dan pembulatan suatu peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat hingga daerah,<sup>8</sup> yang kemudian pada perubahan kedua UU P3 menyempurnakan proses pemantauan peninjauan serta metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

Lebih lanjut, Pasal 99A UU P3 juga membahas kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan pasal-pasal tersebut belum terbentuk, maka tugas dan fungsinya tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Pemberian kewenangan atributif sementara dalam ketentuan peralihan UU P3 saat ini justru menimbulkan inefisiensi dalam penanganan *hyper-regulation* selain dibuktikan dengan jumlah peraturan perundang-undangan yang terus membengkak, masih banyak tumpang tindih

---

7 Aprilian Sumodiningrat, dkk, Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangungan yang Partisipatif, *Jurnal Legislasi Indonesia Vol 19 No. 3*, September 2022: 382.

8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

9 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Reformasi Regulasi Di Indonesia*, Jakarta, 2019, Hlm 72.

kewenangan antar kementerian dalam hal kondisi pengelolaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dapat diuraikan sebagai berikut:

*Pertama*, pembentukan peraturan daerah saat ini mengalami kondisi *double checking* yaitu melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa masih terdapat satu urusan yang diatur oleh dua kementerian secara bersamaan,<sup>10</sup> seharusnya hal tersebut dapat lebih efektif jika dilakukan oleh satu kementerian, *kedua*, peran yang dimiliki oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional seharusnya dapat diperluas tidak terbatas pada evaluasi terhadap Undang-Undang saja melainkan juga produk turunannya,<sup>11</sup> *ketiga* keberadaan Direktorat Jenderal Perundang-Undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional yang dua-duanya secara bersamaan mengurus kebijakan legislasi dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia seharusnya dapat dilebur,<sup>12</sup> *keempat*, dengan dibentuknya lembaga/badan baru yang menangani khusus bidang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan ada lagi sengketa kewenangan serta ego-sektoral dalam upaya harmonisasi dan sinkronisasi serta evaluasi penerapan peraturan perundang-undangan, sehingga muatan norma yang digambarkan Pasal 99A dapat terlaksana dengan pasti.<sup>13</sup>

Masalah tumpang tindih regulasi pada dasarnya merupakan masalah yang umum terjadi di negara yang menggunakan menerapkan sistem hukum *civil law*, dengan pendekatan peraturan tertulis seringkali aspek ego-sektoral membuat banyak kementerian dan lembaga negara terpancing untuk menghadirkan banyak peraturan pelaksana dengan dalih atribusi peraturan di atasnya. Beberapa negara yang mengalami masalah serupa telah membentuk suatu perangkat dalam bentuk dewan (*council*), Agensi (*agency*), atau badan (*unit*) yang menjalankan tugas

---

10 Helmi Chandra SY, Penataan Peraturan Menteri Sebagai Upaya Reformasi Regulasi Di Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Pusat Kajian Hukum dan Kebijakan, Jakarta, Hlm.11

11 *Ibid*, Hlm.15

12Oce Madril, Pembentukan Lembaga Regulasi Nasional Sebagai Upaya Reformasi Regulasi, *Ibid*, Hlm. 470

13 Dr. Jadmiko Anom Husodo, S.HLM., M.H, Urgensi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia, *Ibid*, Hlm. 497

khusus dalam fungsi sinkronisasi, evaluasi dan harmonisasi guna mencegah dan mengatasi terjadinya *hyper-regulation*.

Pembahasan *hyper-regulation* sejatinya telah berulang kali mendapat sorotan dari berbagai pihak. Misalnya Diani Sadiawati, yang menilai permasalahan regulasi tersebut terjadi sebagai konsekuensi dari kegagalan dalam mendesain kelembagaan yang memegang peranan untuk mengelola regulasi.<sup>14</sup> Selanjutnya, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan juga membahas mengenai kewenangan pembentukan regulasi yang terpecah pada kementerian/lembaga<sup>15</sup>, misalnya di unit Eselon I atau Eselon II di Kemenkumham, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sekretariat Negara, dan Sekretariat Kabinet.<sup>16</sup> Pasal 99A UU P3 sejatinya merupakan komitmen Pemerintahan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin sejak Debat Calon Presiden 2019 untuk menjawab urgensi sinkronisasi dan harmonisasi di pembentukan peraturan perundang-undangan dan karenanya fungsi-fungsi legislasi yang dimiliki oleh Badan Pembinaan Hukum dan Nasional, dan fungsi legislasi di tiap kementerian perlu diatur dalam satu lembaga khusus untuk menopang terciptanya pembentukan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan satu pintu melalui Pusat Legislasi Nasional atau disebut Badan Regulasi Nasional dalam panelis tema hukum yang membahas mengenai bagaimana strategi pemerintahan baru akan menjawab masalah tumpang tindih, disharmonisasi dan banyaknya peraturan di tingkat pusat maupun daerah?<sup>17</sup>

Selanjutnya, pada Oktober 2019 tepat pada akhir masa jabatan 2014-2019,<sup>18</sup> Presiden Jokowi mengesahkan perubahan UU P3 yang mengakomodir ketentuan mengenai pembentukan lembaga atau kementerian yang mengurus

---

14 Diani Sadiawati, et al., *Strategi Nasional Reformulasi Regulasi*, Jakarta, Bappenas, 2015, Hlm., 38

15 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2020, Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan, <https://pshk.or.id/rr/menagih-janji-jokowi-membentuk-badan-legislasi-pemerintahan/>, diakses 27 Juli 2024

16 *Ibid.*

17 Komitmen ini dinyatakan Joko Widodo dan Maaruf Amin dalam Debat Calon Presiden Tema Hukum <https://youtu.be/9IOHuKt1ynU?si=qYbQw1NW0W4mmYO5>, diakses 10 Mei 2024.

18 Perubahan Pertama UU P3 disahkan pada 4 Oktober 2019, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/121716/uu-no-15-tahun-2019> diakses 10 Juni 2024, sedangkan pelantikan Presiden dilaksanakan pada 20 Oktober 2019, [https://setneg.go.id/baca/index/jokowi dan maruf amin resmi menjadi presiden dan wakil pr esiden 2019 2024](https://setneg.go.id/baca/index/jokowi%20dan%20maruf%20amin%20resmi%20menjadi%20presiden%20dan%20wakil%20presiden%202019%202024) diakses 10 Juni 2024, sehingga perubahan UU P3 sejatinya dikomitmenkan untuk memuluskan jalannya pemerintahan baru.

urusan pembentukan peraturan perundang-undangan. Model kelembagaan ini baru pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dipertahankan dalam perubahan kedua UU P3, bahkan, diperjelas kewenangannya, yang selanjutnya oleh Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) ditindaklanjuti dengan keluarnya Surat Keputusan Nomor 63 Tahun 2023 tentang Tim Percepatan Reformasi Hukum, tim ini dibagi dalam 4 kelompok kerja yaitu :

1. Kelompok Kerja Reformasi Lembaga Peradilan dan Penegakan Hukum;
2. Kelompok Kerja Reformasi Hukum Sektor Agraria dan Sumber Daya Alam;
3. Kelompok Kerja Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi; dan,
4. **Kelompok Kerja Reformasi Sektor Peraturan Perundang-Undangan.**<sup>19</sup>

Dibentuknya Tim Percepatan Reformasi Hukum pada September 2023 membawa beberapa agenda prioritas dalam percepatan reformasi hukum yang disampaikan dalam bentuk laporan tim, pada laporan ini dijelaskan bahwa masalah utama yang dihadapi sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, terbagi dalam 4 (empat) masalah besar yaitu:

1. Kelembagaan, lingkungan jabatan dengan fungsi, tugas dan wewenang pembentukan dan implementasi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Tata Kelola, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Kesesuaian jenis, hirarki, dan materi muatan, kesiapan sumber daya manusia dan anggaran.
3. Partisipasi, pelibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan
4. Publikasi, akses yang mudah dan terpadu terhadap informasi dan dokumen peraturan perundang-undangan yang terkonsolidasi, inklusif, mudah dipahami dan digunakan.

Kelompok kerja ini secara efektif menghasilkan beberapa rumusan agenda strategis percepatan reformasi hukum, yang salah satunya pembentukan tim lembaga khusus pembentuk otoritas peraturan perundang-undangan di bawah Presiden sebagai awalan hadirnya Kementerian/Lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup> Tim sebagaimana dimaksud sebelumnya dimuat dalam

---

<sup>19</sup> Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Nomor 63 Tahun 2023 tentang Tim Percepatan Reformasi Hukum.

<sup>20</sup> Paparan Bivitri Susanti dalam Seminar Urgensi Reformasi Peraturan Perundang-Undangan oleh Pemerintahan Baru dalam rangka Dies Natalis ke-100 Fakultas Hukum Universitas

rekomendasi jangka pendek sebagaimana dijelaskan dalam laporan tim percepatan reformasi hukum 2023<sup>21</sup> ditargetkan rampung pada Desember 2023 – Maret 2024, yang ternyata hingga saat ini Tim tersebut belum juga terbentuk.<sup>22</sup> Menariknya, sejak 2018, riset yang dipaparkan oleh M Nur Solikhin telah berhasil memetakan beberapa negara yang telah memiliki lembaga regulasi khusus dengan sistematisa pertanggungjawaban yang berbeda-beda tergantung bentuk yang digunakannya seperti di Korea dan Belanda yang bertanggungjawab kepada kepala pemerintahan secara langsung, Jerman yang bertanggungjawab kepada Parlemen dan pemerintahan, Denmark dan Meksiko yang bertanggungjawab kepada lembaga yang mengurus ekonomi dan keuangan.<sup>23</sup>

Pasal 99A UU P3 menjelaskan mengenai pembentukan lembaga atau kementerian khusus terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, hal ini semakin relevan untuk dibicarakan sejalan dengan telah disahkannya Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, perubahan ini membawa pengaruh besar dalam pembentukan kementerian di Indonesia, dimana pada Pasal 6A dijelaskan bahwa:<sup>24</sup>

*“Dalam hal tertentu, pembentukan kementerian tersendiri dapat didasarkan pada sub-urusan pemerintahan atau perincian urusan pemerintahan sepanjang memiliki keterkaitan ruang lingkup urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).”*

UU P3 melalui perubahan pertama telah menerapkan sistem sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang kemudian diperkuat melalui perubahan kedua dengan diberlakukannya konsep

---

Indonesia 16 September 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=t7C2fBuQjzI>, diakses pada 16 September 2024.

21 Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, 2023 *Rekomendasi Agenda Prioritas Percepatan Reformasi Hukum*, KEMENKOPOLHUKAM : Jakarta, Hlm.77.

22 Bivitri Susanti dalam Seminar Urgensi..., *Loc., Cit.*

23 M Nur Solikhin, Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pasar Modal*, Vol VIII. Ed 15/2018, Hlm. 90

24 Pasal 6A, Undang-Undang 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6994).

sinkronisasi dan harmonisasi pada Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden belum sepenuhnya memecahkan permasalahan praktik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tidak terstruktur dan sistematis namun masif, sehingga hal tersebut menciptakan *hyper-regulation*.<sup>25</sup> Hal ini sebagian besar disebabkan oleh belum adanya fungsi lembaga negara yang secara spesifik menangani urusan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai amanat Pasal 99A UU P3.

Pengamatan penulis mengantarkan Korea Selatan yang telah memiliki lembaga pengelola regulasi melalui *Ministry of Government Legislation* dan *Regulatory Reform Committee* serta bentuk pemerintahan yang menyerupai Indonesia sehingga kemudian patut untuk dikomparasikan dan ditelaah praktik kelembagaan regulasi dan kewenangannya sehingga dapat ditemukan hal-hal yang aplikatif di Indonesia, selanjutnya, Korea Selatan juga telah menghadapi permasalahan bobot tinggi regulasi dan permasalahan terkait lemahnya sistem hukum (*weak legal system*) di Korea Selatan pada saat itu yang menyebabkan terhambatnya proses perkembangan ekonomi (*market driven economy*) pasca krisis IMF akibat rumitnya proses birokrasi dalam pengembangan ekonomi.<sup>26</sup> Hal ini serupa dengan masalah yang dihadapi dalam konstruksi hukum di Indonesia, dibutuhkan reformasi regulasi secara sistemik dengan mempertimbangkan best practice seperti pada *Regulatory Reform Committee* (RRC) yang ditugaskan untuk memangkas 50% peraturan yang ada (saat itu pada tahun 1998 terdapat 11,125 peraturan yang kemudian pada 1999 menjadi 6308 peraturan).<sup>27</sup>

Berdasarkan *Act No.5368 Basic Act on Administrative Regulation* yang saat ini telah diubah melalui *Act No.16322 Frameworks Act on Administrative Regulation* sebagai payung hukum dalam melakukan reformasi regulasi dan dasar hukum dari *Goullitine Approach* yang dilaksanakan oleh RRC untuk melaksanakan deregulasi terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada di Korea Selatan. Selain RRC, Korea Selatan juga memiliki *Ministry of Government*

---

25 Ibnu Sina Chandranegara, 2017, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia, Hlm.206

26 Jongryn Mo, 2010, *The Rule of Law in South Korea*, Hoover Institution Press : Stanford, hlm. 18.

27 Dae Yong Choi, *The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management*, Korea Development Institute : Korea, 2014, Hlm. 87

*Legislation*, yang berada di bawah Presiden yang memiliki fungsi perencanaan, penyusunan dan pengawasan.<sup>28</sup>

Adapun alasan yang melatar-belakangi Jepang sebagai negara komparatif kedua karena terdapat biro khusus dalam kabinet yang bertugas untuk melakukan *preview* terhadap Rancangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diusulkan oleh Kementerian sebelum diteruskan ke Rapat Kabinet bersama Perdana Menteri, yang kemudian diteruskan Parlemen (Diet) kemudian setelah hasil harmonisasi di Parlemen (Diet) diserahkan kembali ke *Cabinet Legislation Bureau*, sebagai bentuk finalisasi yang kemudian diteruskan ke Sekretaris Kabinet.<sup>29</sup> Dijelaskan sebelumnya bahwa, *Cabinet Legislation Bureau* di Jepang menelaah setiap rancangan peraturan yang ditetapkan/ diajukan oleh pemerintah, sehingga dapat dicegah terjadinya tumpang tindih peraturan, sehingga atas dasar hal ini, meskipun secara bentuk pemerintahan dan sistem kelembagaan Jepang dan Indonesia berbeda, Pengalaman Korea Selatan dan Jepang tersebut menarik untuk dipelajari dan dijadikan referensi untuk melakukan penataan regulasi. Jika Indonesia akan membentuk kementerian atau lembaga khusus terkait regulasi, maka seharusnya lembaga baru ini tidak hanya menjalankan fungsi perencanaan dan penyusunan regulasi, tetapi juga secara aktif melakukan evaluasi dan pembenahan terhadap regulasi yang telah ada yang saat ini bermuara pada masalah *hyper-regulation*, sehingga dibutuhkan sebuah desain kelembagaan mengenai pembentukan lembaga negara yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Oleh karena itu, berkaca dari praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dilaksanakan oleh Korea Selatan dan Jepang, melalui lembaga *Cabinet Legislation Bureau* di Jepang dan *Regulatory Reform Comitte* dan *Ministry of Government Legislation* di Korea Selatan, penelitian ini hendak menggambarkan perspektif hukum tata negara dalam aspek materi kelembagaan negara, pembentukan peraturan perundang-undangan serta studi komparasi sistem

---

<sup>28</sup> Jong Seok Kim, *Removing Administrative Barrier to Investment: Korean Regulatory Reform Experience*, Jacobs & Associates, 2005, hlm.6.

<sup>29</sup> Cabinet Legislation Bureau of Japan, <https://www.clb.go.jp/english/process.html> diakses 7 Juni 2024.

hukum. Pelaksanaan komparasi terhadap praktik yang telah dilaksanakan oleh Korea Selatan yang berhasil menyelesaikan permasalahan *hyper-regulation* dan Jepang yang secara efektif dapat menghindarkan praktik pembentukan peraturan yang membengkak seperti lazim dihadapi oleh negara dengan sistem kenegaraan eropa kontinental lainnya melalui lembaga khusus yang mengontrol proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan melibatkan perspektif hukum tata negara, maka komparasi ini akan menghasilkan desain kelembagaan pembentukan lembaga peraturan perundang-undangan, karenanya, peneliti tertarik menulis penelitian yang berjudul "Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan (Studi Komparasi Jepang Dan Korea Selatan)"

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan dari latar belakang di atas, penelitian ini disusun untuk menguraikan satu rumusan masalah yaitu, bagaimana Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan (Studi Komparasi Jepang Dan Korea Selatan)?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?

## **D. Manfaat atau Kegunaan Penelitian**

### **1. Manfaat Teoretis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi pada kajian hukum tata negara dengan menganalisis aspek hukum dalam konteks pembentukan lembaga negara yang menangani bidang regulasi dan komparasi terhadap lembaga regulasi di Jepang dan Korea Selatan. Hal ini dapat memperkaya literatur dan memperluas pemahaman terhadap pembentukan lembaga negara baru dan studi komparasi.

## **2. Manfaat atau Kegunaan Praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi studi komparasi lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ada di Jepang dan Korea Selatan. Hal ini dapat mempermudah karena belum ada kajian spesifik yang mengkomparasikan aspek kelembagaan dan kewenangannya serta sebagai alternatif model lembaga reformasi regulasi di Jepang dan Korea Selatan terhadap Indonesia.
- b. Sebagai salah satu syarat bagi peneliti untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

##### 1. Negara Hukum

Konstruksi hukum dalam bentuk legislasi dan regulasi pada dasarnya berakar dari pengertian mengenai negara hukum yang idealnya menggunakan hukum sebagai sarana mengisi ruang-ruang keadilan dalam suatu bangunan negara, Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945 menyatakan konstruksi negara yang dibangun berdasarkan hukum.<sup>30</sup> Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara disatu pihak dan hukum pada pihak yang lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rechtsorde*). Oleh karena itu, Arief Hidayat menegaskan bahwa negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.<sup>31</sup> Rudy juga menggambarkan bahwa syarat mutlak capaian negara hukum dibuktikan dengan terwujudnya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan dijaminnya hak warga negara atas nama hukum.<sup>32</sup>

Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan diperjelas oleh Aristoteles. Plato menjelaskan bahwa suatu pemerintahan dapat dikatakan dalam bentuk yang baik jika diatur oleh hukum sedangkan Aristoteles

---

30 Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

31 Arief Hidayat sebagaimana dikutip oleh Martha Pigome dalam Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945, 2011, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No.2, Hlm. 330.

32 Rudy, *Pembangunan Hukum Indonesia di Persimpangan Jalan: Refleksi 4 Abad Pembangunan Hukum Nusantara*, makalah pada pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum, Universitas Lampung, Lampung, 2024, Hlm.1.

secara lebih tegas menjelaskan bahwa, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>33</sup> F.R Bothlingk menjelaskan bahwa negara hukum sebagai “*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa, “*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een binding van de bevoegdheden van wetgever*”, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).<sup>34</sup> Arief Sidharta merumuskan pandangannya mengenai pendapat Scheltema mengenai 5 (lima) unsur yang wajib ada dalam negara hukum sebagai berikut:

- 1) Pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Berlakunya asas kepastian hukum, legalitas, konstiusionalitas dan supremasi hukum;
- 3) Berlakunya *similia similibus* atau *equality before the law*;
- 4) Asas demokrasi; dan
- 5) Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>35</sup>

Pada dasarnya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Dalam perkembangannya, negara hukum kemudian berkembang menjadi dua famili besar yaitu negara dengan tradisi hukum Eropa Kontinental yang cenderung menghasilkan negara hukum *rechtsstaat*, dan negara dengan tradisi negara hukum *anglo-saxon* atau *common law* yang kadang disebut juga negara hukum *rule of law*.<sup>36</sup>

*Rechtsstaat* merupakan negara hukum yang yang dihasilkan dari simbiosis antara negara dan hukum. Dalam konteks ini, hukum menjadi sangat terkait dengan negara karena hukum adalah satu-satunya sumber legitimasi penggunaan kekuasaan negara. Dengan demikian, karakter prosedural menjadi ciri khusus dari

---

33 Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Penerbit Konstitusi: Jakarta, 2013, Hlm. 40.

34 F.R Bothlingk sebagaimana dikutip Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hal, 21

35 B. Arief Sidharta, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidique dalam *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer : Jakarta, 2007, Hlm.306

36 Yulia Neta, et.al, *Buku Ajar Ilmu Negara*, Aura: Bandar Lampung, 2022, Hlm.19

*rechtsstaat*.<sup>37</sup> Konsep negara hukum eropa kontinental *rechtsstaat* di pelopori oleh Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok yaitu :

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Negara didasarkan pada teori trias politica;
- 3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- 4) Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*).<sup>38</sup>

Adapun konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey. Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur :

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- 2) Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*);
- 3) Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).<sup>39</sup>

Meskipun terdapat perbedaan, Michel Rosenfeld mengidentifikasi persamaan keduanya. Menurut Rosenfeld, persamaan yang penting antara *rule of law* dan *rechtstaat* adalah keduanya mempunyai beberapa elemen-elemen yang sama, elemen ini salah satunya hubungan negara dan institusionalisasi rezim hukum. Keduanya mensyaratkan kewajiban negara untuk melandaskan kekuasaannya pada hukum sesuai dengan prinsip-prinsip legalitas.<sup>40</sup>

Pendapat Rosenfield tersebut juga diperkuat oleh argumen yang disampaikan T. R. S. Allan and Martin Krygier dimana menurutnya, tidak ada perbedaan yang signifikan dari *rule of law* dan *rechtsstaat*, sebab kedua hal tersebut pada dasarnya memiliki konsep fundamental yang sama yaitu pemerintahan dengan landasan hukum.<sup>41</sup> Sedangkan menurut Jens Meierhenrich, keduanya

---

37 Rudy, et.al, 2021, Model Omnilaw: Solusi Pemecahan Masalah Penyederhanaan Legislasi dalam Rangka Pembangunan Hukum, CV.Pusaka Media, Bandar Lampung, Hlm.31

38 Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 2011, Hlm.113

39 *Ibid.*, Hlm. 118.

40 Jimly Asshidique, *Op., Cit.*, Hlm. 297

41 Jens Meierhenrich dalam *The Cambridge Companion to The Rule of Law*, Cambridge University Press: United Kingdom, 2021, Hlm. 48.

merupakan hal yang benar-benar berbeda baik dari konsep filosofis dan sosiologis keberlakuan dua konsep tersebut di dua wilayah awal yang berbeda.<sup>42</sup>

Bryan Tamanaha memberi penekanan pada konsep negara hukum melalui *rule of law* bukan *rule by law* sehingga konstruksi hukum dalam negara hukum bertujuan untuk memberikan pembatasan kekuasaan karena jika tidak demikian maka legalitas formal akan terjadi (*rule by law*). Pembatasan kekuasaan tersebut, melampaui gagasan bahwa pemerintah harus membuat dan mematuhi undang-undang serta membentuk aturan yang tepat, hingga mencakup pemahaman bahwa ada hal-hal tertentu yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintah atau penguasa. Batasan yang diberlakukan oleh hukum bersifat substantif, berdasarkan hukum alam, kebiasaan bersama, moralitas, atau nilai-nilai komunitas.<sup>43</sup> Konsep *rule by law* menekankan legalitas formal mengabaikan orientasi akan pemenuhan unsur-unsur substantif (hukum alam, kebiasaan bersama, moralitas, atau kebaikan komunitas). Pemerintah dapat melakukan apa yang diinginkannya, selama keinginan tersebut dijalankan sesuai dengan aturan hukum (umum, jelas, pasti, dan terbuka) yang diumumkan sebelumnya. Jika pemerintah terdorong untuk melakukan sesuatu yang tidak diizinkan oleh hukum, pemerintah hanya perlu mengubah hukum terlebih dahulu, dengan memastikan memenuhi persyaratan bentuk hukum tersebut.<sup>44</sup>

Sejalan dengan bahasan *rechtsstaat* dan *rule of law* yang berkembang di sistem pemerintahan negara-negara di Eropa Barat dan Britania Raya sebagaimana dimaksud diatas, Dzikry sebagaimana mengutip A. Hamid Attamimi, mengamini bahwa pembukaan UUD 1945 telah menjelaskan penerapan negara hukum di Indonesia, dengan kalimat “maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia” sesungguhnya merefleksikan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang melahirkan kedaulatan sudah sejak semula tidak dibiarkan tanpa kendali, melainkan disusun dan dituangkan ke dalam suatu hukum dasar, yaitu Undang-Undang Dasar. Dalam

---

42 *Ibid.*

43 Bryan Tamanaha, sebagaimana dikutip oleh Jens Meierhenrich *Loc., Cit.*, Hlm. 50.

44 *Ibid.*

narasi yang lebih sederhana, Negara Indonesia sudah sejak lahirnya ditetapkan sebagai negara yang menundukkan dan mendasarkan dirinya pada hukum.<sup>45</sup>

Jika dikaji lebih mendalam rumusan alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang mengandung tujuan negara hukum Indonesia, khususnya pada frasa “memajukan kesejahteraan umum”, ada yang memandang bahwa negara hukum Indonesia juga menganut paham negara kesejahteraan (*welfare-state*). Hamid Attamimi juga memandang bahwa Negara Indonesia yang sudah sejak didirikannya memang bertekad mendasarkan diri pada hukum bukan kekuasaan, adalah *rechtsstaat* yang hendak memajukan kesejahteraan umum, *rechtsstaat* yang materiil, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut Negara Pengurus (*verzorgingsstaat*).<sup>46</sup>

Keinginan untuk mencapai suatu penyelenggaraan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial yang baik, maka ditetapkanlah UUD 1945 sebagai landasan konstitusional tertinggi yang berisikan aturan-aturan pokok atau memuat garis-garis besarnya saja. Dengan kata lain UUD 1945 dijadikan sebagai landasan hukum yang berfungsi dalam menegakkan kehidupan yang demokratis, yang berkeadilan sosial dan yang berprikemanusiaan yang dilaksanakan melalui undang-undang dan peraturan perundang-undangan.

Salah satu unsur yang wajib ada dalam negara hukum Indonesia yaitu asas legalitas atau *wetmatigheid van bestuur*, berarti segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan tersebut harus telah ada lebih dahulu atau mendahului tindakan administratif yang hendak dilakukan. Dengan demikian, setiap tindakan administratif harus didasarkan atas aturan atau ‘*rules and procedures*’ (*regels*).<sup>47</sup> Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan ini juga terkait dengan fungsinya, yang menurut Bagir Manan terbagi dalam dua fungsi utama yaitu eksternal dan internal, dimana fungsi internal berfungsi sebagai subsistem hukum terhadap kaidah hukum pada umumnya meliputi fungsi penciptaan hukum,

---

45 Dzikry Gaosul Ashfiya, *Urgensi Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri*, Tesis Magister Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021, Hlm.1

46 Ali Aminudin Hamid, Et., al. 2022, Sistem Multipartai dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia Pasca Orde Baru, *Jurnal De Jure*, Vol. 14, No.1, Hlm.32

47 Jimly Asshidiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses melalui <http://library.stik-ptik.ac.id/viewer.jsp?id=47442>, Hlm.8-15, diakses pada 20 Juli 2024

pembaharuan hukum, integrasi pluralisme hukum, dan kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya yang meliputi fungsi sosial hukum, fungsi perubahan, stabilitas, dan kemudahan.<sup>48</sup>

Selanjutnya, Satjipto Raharjo juga mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku dalam masyarakat. Banyak lembaga atau kekuatan lain dalam masyarakat yang sebenarnya juga berfungsi memberikan tuntutan seperti adat, kebiasaan, dan berbagai norma hukum lainnya.<sup>49</sup> Meski demikian, dalam konteks tradisi negara hukum, peraturan perundang-undangan memiliki kelebihan di atas norma lain. Kelebihan tersebut dikenal sebagai legalitas dan legitimasi yang hanya diberikan kepada peraturan perundang-undangan sebagai dokumen yang dihasilkan oleh kekuasaan legislatif yang memiliki kewenangan untuk membuat hukum.<sup>50</sup>

Ann Seidman dan Robert Seidman juga mendukung pendapat bahwa peraturan perundang-undangan diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat dimana peraturan perundang-undangan dapat mengarahkan perubahan yang dikehendaki oleh pemerintah. Tanpa peraturan perundang-undangan maka perubahan yang terjadi itu tidak terjadi sebagaimana diusulkan atau diprediksikan oleh Pemerintah, tetapi terjadi secara tidak sengaja dan hanya bersifat intuisi saja.<sup>51</sup>

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang” menyiratkan kewenangan lembaga legislatif untuk membentuk undang-undang. Akan tetapi, kewenangan tersebut tidak sepenuhnya menjadi domain legislatif, namun, juga menjadi domain eksekutif dimana Pemerintah dalam hal ini, dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Selanjutnya, Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan, “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR

---

48 Bagir Manan sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm. 15.

49 Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip dalam Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Penataan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, 2020, Konstitusi Press: Jakarta, Hlm. xv 50 *Ibid.*

51 Ann Seidman, et.al, *Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*, Kluwer Law International : United Kingdom, 2001, Hlm. 7

dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama” dan Pasal 20 ayat (3) yang menyatakan, “jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu”.<sup>52</sup>

Hamid Attamimi selanjutnya memperjelas perihal kekuasaan mengatur (*pouvoir legislatif*) yang dimiliki oleh lembaga legislatif dan kekuasaan menjalankan atau mengatur bekerjanya undang-undang (*pouvoir reglementaire*) yang dimiliki oleh lembaga eksekutif.<sup>53</sup> Senada dengan itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa cabang kekuasaan legislatif adalah yang paling utama dan pertama dalam mencerminkan asas kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara. Oleh karenanya, fungsi pengaturan (*regelende functie*) pertama-tama harus diberikan kepada lembaga legislatif sebagai perwakilan rakyat untuk membentuk undang-undang dengan norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya yang bersifat membatasi dan mengikat bagi warga negara yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.<sup>54</sup>

Konsep *pouvoir reglementaire* dan *regelende functie* sebagaimana disebutkan sebelumnya mencirikan Indonesia sebagai negara yang menganut *rechtsstaat* dimana hukum dicirikan sebagai alat pembatas sekaligus sebagai saluran kekuasaan, bukan *rule of law* sebagaimana yang bervisi untuk menciptakan hukum sebagai alat pembatas kekuasaan (politik). Perbedaan mendasar ini membawa apa yang disebut oleh Antonio Padoa sebagai “*a transition from law as a limitation on the state to law as a product of the state.*”<sup>55</sup>

Perkembangan konsep negara hukum yang membawa konsep perancangan hukum sebagai produk primer dari negara. Selanjutnya, dalam negara hukum berkejahteraan (*welfare-rechtsstaat*), juga terdapat persentuhan erat antara

---

52 Lihat Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 setelah perubahan.

53 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, Hlm. 173.

54 Jimly Asshiddique, *Op. Cit.*, Hlm. 160-161

55 Antonio Padoa-Schioppa, sebagaimana dikutip dalam Jens Jens Meierhenrich, *Op. Cit.*, Hlm.57

hukum dan kesejahteraan yang seringkali melahirkan keyakinan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan seakan-akan menjadi satu-satunya cara yang paling ampuh untuk mengatasi berbagai persoalan kehidupan bernegara dalam mencapai tujuannya.

James Q Wilson dalam bukunya *The Politics of Regulation* sebagaimana dikutip oleh Dae Yong Choi, menjelaskan mengenai bagaimana politik regulasi yang bertujuan untuk menyalurkan biaya dan manfaat pada masyarakat, memainkan peran besar dalam penyelesaian berbagai masalah sosial yang dapat dipetakan dalam 4 (empat) bagian, yaitu:

1. Biaya dan manfaat disalurkan secara luas, semua biaya dan manfaat dibebankan kepada segenap masyarakat, politik mayoritas (*majoritarian politics*).
2. Biaya dan manfaat terkonsentrasi pada sekelompok kecil masyarakat, politik kelompok kepentingan (*interest group politics*).
3. Biaya terkonsentrasi pada seluruh masyarakat sedangkan manfaat hanya untuk sebagian kecil masyarakat, politik klien (*client politics*).
4. Biaya terkonsentrasi pada sebagian kelompok kecil yang paling bertanggungjawab, manfaat disalurkan pada seluruh masyarakat, politik pengusaha (*entrepreneurship politics*).<sup>56</sup>

Bercermin pada fokus pembentukan hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah masyarakat, membawa “penyakit bawaan” yang tidak terelakkan dalam negara hukum, yang oleh Richard Susskind disebut sebagai *hyper regulations*.<sup>57</sup> Penyakit bawaan ini pada gilirannya hanya akan menjadi bom waktu bagi penyelenggaraan negara hukum itu sendiri dimana prinsip utama kepastian hukum yang terkandung di dalamnya hanyalah menjadi sebuah ilusi belaka manakala tatanan regulasinya mengalami obesitas dan disharmonis.<sup>58</sup>

Sebagaimana Thomas Hobbes dalam karya klasiknya *Leviathan* telah menjelaskan posisi paling tepat dalam kedaulatan hukum suatu negara adalah untuk menjaga masyarakat dari tindakan yang dapat menyakiti dirinya sendiri dan

---

<sup>56</sup> Dae Yong Choi sebagaimana mengutip James Wilson, Loc. Cit, Hlm. 35.

<sup>57</sup> Selengkapnya Richard Susskind menyatakan, “By that I meant we are all governed today by a body of rules and laws that are so complex and so large in extend that no one can pretend to have mastery of them all. I argued then that hyper-regulation means not that there is too much law, by some objective standard, but that there is too much law given our current methods of managing it.” Lihat Richard Susskind, “Legal Informatics: a Personal Appraisal of Context and Progress”, *European Journal of Law and Technology*, Vol. 1, No. 1, (2010), Hlm. 90-92

<sup>58</sup> Ibnu Sina Chandranegara, “Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 26 Nomor 3, (September 2019), Hlm. 436.

melindungi mereka, bukan membentuk peraturan yang tidak penting dan dapat menjadi perangkap uang “*Unnecessary Laws are not good Laws; but traps for Money*”.<sup>59</sup>

Sehingga persoalan mendasar mengenai konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*) dapat dikatakan merupakan latar belakang dari masalah *hyper-regulation* di Indonesia, dimana pembentukan peraturan perundang-undangan adalah cara membatasi sekaligus menyalurkan kekuasaan tersebut. Sistem ini berakibat pada *hyper-regulation* ketika tidak memiliki peran organ pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk memantau proses harmonisasi, sinkronisasi, dan selanjutnya pemantauan dan peninjauan secara spesifik seperti pada gagasan pembentukan lembaga/kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana tujuan penelitian yang ingin dicapai karya tulis ilmiah ini. Selanjutnya, akan dijabarkan lebih lanjut mengenai sistematika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## 2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Istilah peraturan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.<sup>60</sup> Istilah *legislation, wetgeving, Gesetzgebung* dijelaskan oleh beberapa ahli sebagai berikut:

1. S.J Fockema Andreae, menjelaskan bahwa, *legislation, wetgeving* atau *Gesetzgebung* sebagai proses pembentukan peraturan negara di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan-peraturan di tingkat pusat dan daerah<sup>61</sup>

---

59 Selengkapnya Thomas Hobbes menjelaskan bahwa, “*unnecessary laws are not good laws For the use of Laws, is not to bind the People from all Voluntary actions; but to direct and keep them in such a motion, as not to hurt themselves by their own impetuous desires, rashnesse, or indiscretion, as Hedges are set, not to stop Travellers, but to keep them in the way. It is a weak Sovereign, that has weak Subjects; and a weak People, whose Sovereign wanteth Power to rule them at his will. Unnecessary Laws are not good Laws; but trapps for Money: which where the right of Sovereign Power is acknowledged, are superfluous; and where it is not acknowledged, insufficient to defend the People.*” Leviathan, diakses dari <https://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-H1m.htm> pada 28 Juli 2024.

60 Maria Farida, *Op., Cit.*, Hlm.2-3.

61 S.J Fockema Andreae sebagaimana dikutip dalam Maria Farida, *Op., Cit.*, Hlm.2

2. John M. Echols dan Hassan Shadily menjelaskan istilah *legislation* sebagai (1) perundang-undangan; (2) pembuatan undang-undang.<sup>62</sup>
3. Satjipto Raharjo menerjemahkan *wetgeving* sebagai pembuatan undang-undang.<sup>63</sup>

Secara lebih konkrit ilmu hukum (*rechtwetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan dalam arti formal (*wet in formale zin*). Yang dimaksud undang –undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.<sup>64</sup> Hal ini diartikan sebagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan, dalam arti formal, Undang-undang sebagai keputusan tertulis antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Undang-Undang dalam arti formal dilihat dari tata cara pembentukannya.<sup>65</sup>

Lebih lanjut A Hamid Attamimi menjelaskan ciri-ciri peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal, diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya oleh karena itu tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa tertentu saja.
3. Kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Peraturan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>66</sup>

Dalam bahasa Inggris terkadang tidak dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. Keduanya merujuk pada hal yang sama yaitu pengaturan dan peraturan. Namun, dalam praktiknya, makna *regulation* memiliki konotasi yang lebih luas, sedangkan, *legislation* hanya terbatas pada produk-produk parlemen sebagai lembaga legislatif. Namun tidak jarang pula, *legislation* dianggap lebih luas daripada *regulation*, karena regulasi merupakan salah satu bentuk dari legislas,

---

62 John M Echols dan Hasan Shadily dalam Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, Raja Grafindo: Depok, 2019, Hlm.6

63 Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum*, Genta Publishing; Yogyakarta, 2010, Hlm.123

64 Bagir Manan dalam Mukhlis Talib, *Dinamika Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Refika Aditama: Bandung, 2017, Hlm. 1

65 *Ibid.*

66 A. Hamid Attamimi sebagaimana dikutip dalam Ridwan HLM.R, *Op., Cit.*, Hlm 130.

seperti pada regulasi dalam bentuk *delegated legislation* atau peraturan pelaksanaan dari undang-undang.<sup>67</sup>

Karenanya secara lebih rinci *Oxford Dictionary of Law* membedakan kedua produk peraturan perundang-undangan dalam dua bentuk utama yaitu: *legislation* yang dalam *Oxford Dictionary of Law*, digambarkan sebagai *act of parliament* atau *legislative acts* sebagai produk atau proses pembuatan undang-undang yang ditetapkan oleh lembaga legislatif,<sup>68</sup> sedangkan *regulation* merupakan *executive acts* yang dibentuk oleh pemerintah atau lembaga eksekutif sebagai pelaksana undang-undang atau sebagai bentuk tafsiran eksekutif terhadap kebutuhan hukum untuk ditetapkan dalam undang-undang.<sup>69</sup>

Dalam negara kesejahteraan (*welfare state, verorgingsstaat*) tugas pemerintah tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, melainkan juga kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau mengupayakan kesejahteraan sosial, yang dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat dengan batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Bersamaan dengan kewenangan campur tangan ini, pemerintah diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan peraturan perundang-undangan.<sup>70</sup>

Sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, kewenangan membuat peraturan (*regeling*) pada pokoknya merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat (lembaga legislatif).<sup>71</sup> Kendati demikian, jika mereka telah memberikan persetujuannya dalam suatu undang-undang, maka cabang-cabang kekuasaan negara lainnya juga berwenang membentuk suatu peraturan perundang-undangan.<sup>72</sup> Fungsi legislasi yang dimiliki oleh pemerintah atau administrasi negara (eksekutif) ada yang kemudian bersifat mandiri dalam arti hanya dibentuk oleh pihak pemerintah saja tanpa keterlibatan lembaga legislatif dan ada pula yang bersifat tidak mandiri dalam arti dibentuk bersama-sama pihak lain (lembaga

---

67 Jimly., *Op., Cit.*, Hlm.243

68 Elizabeth A. Martin, *Oxford Dictionary of Law*, 5th Ed., 2003, Oxford University Press: United Kingdom, Hlm.285

69 *Ibid.*, Hlm. 142

70 Ridwan HR., *Op., Cit.*, Hlm 139.

71 Jimly Ashiddiqie, Pokok-Pokok ....., *Op., Cit.*, Hlm.162

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

legislatif) secara kolegal yang dapat bermanifestasi undang-undang atau peraturan daerah.<sup>73</sup>

Secara teoretis, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh setiap organ negara dapat ditelusuri sumbernya berdasarkan kewenangan atribusi atau delegasi. Kewenangan atribusi adalah dimana undang-undang dasar (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) memberikan kewenangan yang terus-menerus melekat dan dapat dilaksanakan setiap saat diperlukan atas prakarsa sendiri kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan untuk membentuk suatu peraturan perundangan sesuai dengan batasan-batasan yang telah ditentukan.<sup>74</sup> Sedangkan kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundangan adalah dimana baik secara tegas maupun tidak, peraturan perundangan yang lebih tinggi melimpahkan kepada yang lebih rendah kewenangan membentuknya. Dalam hal ini, kewenangan yang dilimpahkan hanya bersifat sementara dan hanya dapat dilaksanakan selama pelimpahan tersebut masih ada.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam UU P3 mengenal beberapa kelompok peraturan perundang-undangan yang dapat dipetakan sebagai berikut, produk legislatif terdiri atas:

1. Undang-Undang;
2. Peraturan Daerah Provinsi;
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. Peraturan Desa.

Sedangkan, produk regulasi dibedakan dalam produk regulasi umum dan regulasi khusus, dimana produk regulasi umum terdiri atas:

1. Peraturan Pemerintah;
2. Peraturan Presiden; dan
3. Peraturan Menteri.

Produk regulasi khusus terdiri atas:

1. Peraturan Lembaga Tinggi Negara; dan
2. Peraturan Badan, Lembaga Negara non Kementerian.<sup>75</sup>

Burkhardt Kreams menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);

---

<sup>73</sup> Ridwan HR, *Op., Cit.*, Hlm.38

<sup>74</sup> Maria Farida, *Op., Cit.*, Hlm. 138.

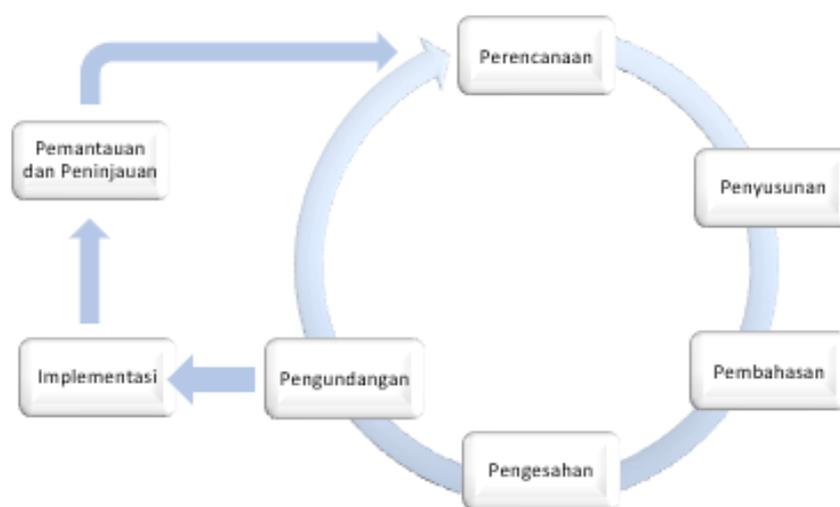
<sup>75</sup> Jimly Asshidique, *Op., Cit.*, Hlm. 290.

3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).<sup>76</sup>

Dalam sistematika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan yang kemudian dilanjutkan dengan tahapan evaluasi melalui pemantauan dan peninjauan sebagai proses yang terpisah dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, hasil dari pelaksanaan sistem ini dapat diusulkan kembali dalam program penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Prolegnas (Undang-Undang), Rencana Peraturan Pemerintah, Rencana Peraturan Presiden, Rencana Peraturan Kementerian dan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Adapun sistematika tersebut dapat digambarkan dengan gambar peraga sebagai berikut:

Gambar 2.1

Alur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



(Sumber: Data diolah Penulis berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

<sup>76</sup> Maria Farida, *Op., Cit.*, Hlm. 252.

### 3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan diketahui dan sering didapati dari keberadaan sebuah asas dalam suatu norma. Asas diadakan dengan bertujuan untuk memberikan arah pada sebuah norma, sehingga, apabila diterapkan norma tersebut memiliki arah dan dampak yang terukur. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan biasa dikenal beberapa asas umum sebagai berikut:

- a. **Asas pertama:** Undang-Undang tidak berlaku surut.
- b. **Asas kedua:** Undang-Undang sebagaimana berlaku dalam hirarki peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan hukum terkuat dan tidak dapat ditundukan melalui peraturan dibawahnya. (*lex superiori derogat legi inferiori*).
- c. **Asas ketiga:** Undang-Undang spesifik mengesampingkan Undang-Undang umum, jika pembuatannya sama. (*lex specialis derogat legi generalis*)
- d. **Asas keempat:** Undang-Undang yang baru mengesampingkan yang terdahulu. (*lex posterior derogat legi priori*)
- e. **Asas kelima:** Undang-Undang sebagai wadah untuk mencapai kesejahteraan yang dicitakan dalam pembentukan negara.

Asas-asas yang telah dijelaskan diatas sesuai dengan pendapat Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida.<sup>77</sup> Namun, A. Hamid S. Atamimi memiliki istilah berbeda, beliau mengartikan pembentukan legislasi merupakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.<sup>78</sup> Lebih lanjut, asas-asas tersebut dapat digolongkan dalam 2 (dua) bagian yaitu asas formal dan asas material, sebagai berikut: Asas formal yaitu:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d. asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e. asas consensus (*het beginsel van consensus*)

Asas materialnya adalah:

- a. asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologir en duidelijke systematiek*)
- b. asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c. asas pelakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids-beginsel*)
- d. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).

---

<sup>77</sup> Maria Farida, 2009, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* 2, Kanisius, Yogyakarta. Hlm. 238

<sup>78</sup> *Ibid*, Hlm. 252.

- e. asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).<sup>79</sup>

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah didalamnya mengandung mengenai:

- a. kejelasan tujuan; bahwa dalam penciptaannya sebuah peraturan perundang-undangan harus memiliki arah dan tujuan yang akan dicapai.
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; Peraturan Perundang-undangan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; bahwa materi muatan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu untuk memperhatikan hirarki normanya, sehingga muatan yang seharusnya dimuat dalam Undang-Undang tidak dimuat melalui Peraturan Pemerintah, atau muatan Peraturan Pemerintah tidak didelegasikan ke Peraturan Presiden.
- d. dapat dilaksanakan; Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu memperhitungkan dampak dan posibilitas penerapan Peraturan Perundang-undangan tersebut, sehingga ketika diterapkan unsur pelaksana, pelaksana dan pemanfaatannya dapat berjalan sebagaimana mestinya.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan atas keperluan dan jaminan kemanfaatan dalam mengatur kehidupan warga negara dan masyarakat umum.
- f. kejelasan rumusan; bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan perlu untuk memilih dan menggunakan pilihan kata atau istilah yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan bias interpretasi dalam pelaksanaannya.

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, Hlm 254

- g. keterbukaan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana, asas merupakan dasar atau pondasi yang digunakan sebagai tumpuan berpikir oleh 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.<sup>80</sup>

Selain itu, kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memiliki landasan pembentukannya. Bagir Manan menyebutkan setidaknya harus terdapat 3 (tiga) landasan agar suatu undang-undang yang dibentuk mempunyai kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*) dan mampu berlaku secara efektif, yaitu landasan yuridis (*juridische gelding*), landasan sosiologis (*sociological gelding*), dan landasan filosofis (*philosophische gelding*).<sup>81</sup> Dengan melihat pada sisi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa landasan pembentukan sebagaimana dimaksud harus tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang yang juga harus mengandung norma hukum yang baik yang selanjutnya melandasi keberlakuan suatu undang-undang tersebut.

#### **4. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan mengenal konsepsi jenjang norma, sebagaimana dijelaskan oleh Hans Kelsen sebagai (*stufentheorie*) bahwa suatu norma itu tersusun berjenjang dan berlapis secara hierarkis dari norma yang paling

---

<sup>80</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan Yang Baik*, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm, 23.

<sup>81</sup> Bagir Manan dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal ....., Op., Cit*, Hlm.170-174.

bawah yang bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi (*basic norm/grundnorm*) yang tidak lagi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, melainkan ditetapkan terlebih dulu oleh masyarakat sehingga bersifat *presupposed*.<sup>82</sup>

Suatu norma dapat dikatakan masuk ke dalam suatu hierarki norma hukum ketika proses pembentukannya sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan oleh norma hukum tertinggi, dalam hal ini konstitusi (norma dasar), yang menjadi dasar dan sumber pembentukan norma-norma di bawahnya.<sup>83</sup> Pada hakikatnya, teori hierarki norma hukum (*stufentheorie*) Hans Kelsen dipengaruhi oleh pandangan muridnya yaitu Adolf Merkl mengenai dua wajah norma hukum (*das Doppelte Rechtsantlitz*).

Menurutnya, “norma hukum itu ke atas berdasar dan bersumber pada norma yang ada di atasnya, selain itu ia juga ke bawah menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum yang ada di bawahnya sehingga masa berlakunya bersifat relatif (*rechtskracht*) karena bergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Manakala norma hukum yang berada di atasnya tersebut dicabut atau dihapus, maka secara otomatis norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula”.<sup>84</sup>

Berbeda halnya dengan Adolf Merkl, Hans Nawiasky justru memperdalam teori jenjang norma tersebut dalam dengan istilah “*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*” yang ditulis di dalam bukunya yang berjudul “*Allgemeine Rechtslehre*”. Menurutnya, pengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara terbagi ke dalam 4 (empat) kelompok besar, yaitu:

- (1) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- (2) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
- (3) *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘Formal’); dan
- (4) *Verordnung und Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).<sup>85</sup>

Berkenaan dengan hal ini, Maria Farida memandang bahwa dalam tata susunan hierarki norma hukum suatu negara, pengelompokkan norma hukum

---

82 Jimly Asshidiqie dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press: Jakarta, 2021, Hlm.100

83 *Ibid.*

84 *Ibid.* Hlm. 100.

85 Maria Farida, *Op., Cit.*, Hlm. 45.

tersebut hampir selalu ada meskipun dengan keragaman istilah maupun jumlah norma hukum dalam setiap kelompoknya.<sup>86</sup> Berdasarkan UU P3 dikenal beragam jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berjenjang secara hierarkis dalam urutan sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. TAP MPR;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah Provinsi;
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan
9. Peraturan Lembaga, Badan, Menteri dan Lembaga Pemerintahan Non Kementrian (Pasal 8 UU P3).

### 5. Karakter Regulasi di Indonesia

Haines sebagaimana dikutip oleh Muhamad Nafi Uz Zaman, menjelaskan mengenai karakteristik regulasi Indonesia, sebagai regulasi yang positivistik dengan pandangan bahwa regulator wajib mengatur masyarakat dengan instrumen yang disebut regulasi.<sup>87</sup> Hal ini dilatarbelakangi konstruksi literal dari negara hukum kesejahteraan yang menggunakan instrumen hukum untuk mengadakan kesejahteraan. yang terkait erat dengan karakter regulasi (*regulatory character*) di Indonesia, sebagaimana dikutip oleh Muhammad Nafi Uz Zaman menjabarkan bahwa tatanan regulasi disuatu wilayah akan terkait dengan tatanan sosial dan budaya yang mempengaruhi bagaimana negara menggunakan instrumen regulasi.<sup>88</sup>

*Regulatory Character* Indonesia hingga saat ini berarah pada tendensi “sentralisasi” dengan konstruksi *top-down*, artinya, masyarakat akan selalu

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Muhamad Nafi Uz Zaman, Pendekatan Smart Regulation sebagai Cara Pandang Baru dalam Reformasi Regulasi di Indonesia, *Jurnal RechtsVinding*, Vol.13 No. 1, April 2024, Hlm. 24-26.

<sup>88</sup> *Ibid.*

mengalami kesulitan dalam menyampaikan aspirasi dan pendapatnya mengenai peraturan atau kebutuhan akan suatu peraturan tertentu, karena belum ada wadah yang jelas mengenai bagaimana masyarakat dapat menyampaikan pendapatnya, setelah disampaikan apa kemudian tindak lanjut dari pendapat tersebut dan bagaimana kemudian hukum yang dibentuk merupakan jawaban dari kebutuhan masyarakat, dengan demikian karakter regulasi di Indonesia hingga saat ini selalu diarahkan pada kerangka birokratis yang tidak menampung kebutuhan sesungguhnya dari masyarakat ditambah lagi sistem perencanaan yang belum terakomodir dengan baik.

Konsep hukum eropa kontinental dengan sistem hukum *civil law* yang menjadikan legislasi sebagai sumber hukum formil utama justru membawa banjir regulasi,<sup>89</sup> ketika digunakan dengan cara yang autokratik tanpa memperhatikan kualitas legislasi dan regulasi yang akan diciptakan. Kondisi regulasi sebagaimana dikemukakan di atas menunjukkan bahwa masalah pembentukan peraturan di Indonesia, bukan hanya belum selesai di pusat, namun, juga tidak tuntas di daerah. Hal ini akan menjadi uraian menarik ketika dibahas bagaimana desain lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan akan memaksimalkan potensi dari laman seperti partisipasiku atau PendapatKu yang dimiliki BPHN untuk dapat memberikan lebih banyak ruang bagi masyarakat untuk terlibat, mengawasi dan menyampaikan masukan bagi perancang peraturan perundang-undangan seperti pada Korea Selatan melalui E-People atau melalui kanal resmi daring *Ministry of Government Legislation*.<sup>90</sup>

## 6. Masalah Hiper-Regulasi di Indonesia

Pasca era reformasi 1998, situasi dan kondisi perundang-undangan di Indonesia memperlihatkan adanya gejala *hyper regulation* (hiper regulasi) dimana setiap lembaga negara berlomba-lomba membentuk peraturan perundang-undangan yang secara sekuensial berkontribusi pada obesitas regulasi.<sup>91</sup> Lawrence

---

89 Simon Butt, *Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia* (Sidney: Sidney Law Review, 2010), Hlm.1.

90 E-People Korean, <https://www.epeople.go.kr/index.jsp>, dan *Ministry of Government Legislation*, <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a10601010100> Diakses 5 November 2024.

91 Stephen Sherlock sebagaimana dikutip dalam Dzikry Gaosul Ashfiya, *Op., Cit.*, Hlm.25

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 inkonsistensi peraturan perundang-undangan yang menghambat implementasi undang-undang. Selain itu banyaknya peraturan perundang-undangan yang 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 sumber daya manusia di bidang hukum, menjadi masalah yang memerlukan perbaikan. Dalam konteks budaya hukum, seringkali muncul masalah degradasi budaya hukum di masyarakat, yang ditandai dengan apatisme yang meningkat seiring dengan penurunan tingkat apresiasi terhadap substansi dan struktur hukum.<sup>92</sup> Gejala hiper regulasi ini ditandai dengan semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk mengatasi setiap persoalan, namun tanpa dipertimbangkannya:

- (1) kebutuhan pengaturan yang sebenar-benarnya yang selaras dengan prioritas program; dan
- (2) kesesuaiannya dengan substansi pengaturan sektor lainnya.

Pada acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6 dengan tema “Memperkuat Kabinet Presidensial Efektif” di Jakarta tanggal 2–4 September 2019, Menteri Sekretaris Negara. Pratikno menyampaikan ‘keluhan’ Pemerintah terkait ‘Obesitas Regulasi’ atau hiper-regulasi yang menghambat investasi di Indonesia. Implikasi ‘Obesitas Regulasi’ menimbulkan persoalan baru berupa:

- (1) Potensi tumpang tindih;
- (2) Beban harmonisasi dan sinkronisasi; dan
- (3) Tidak ada lembaga yang melakukan monitoring & evaluasi.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Antoni Putra dalam <https://kolom.tempo.co/read/1287292/ihwal-pembentukan-omnibus-law> diakses 28 Juni 2024

*Hyper-regulation* secara eksplisit diperkenalkan oleh Richard Susskind, dimana dijelaskan sebagai kondisi pemerintahan yang hadir akibat bentuk pengaturan hukum yang terlalu kompleks dan besar hingga tidak ada satu orangpun yang dapat menguasai semuanya. Richard Susskind menegaskan bahwa, Hiper-regulasi bukan serta-merta merupakan kondisi yang hadir akibat kuantitas tinggi peraturan yang ada, melainkan suatu kondisi dimana kuantitas tinggi tersebut berlaku terhadap satu objek yang sama.<sup>94</sup> Satjipto Raharjo juga menjelaskan bahwa kondisi *hyper-regulated* yaitu tumpang tindih (benturan) aturan karena terlalu banyak aturan sebagai faktor penyebab tidak efektifnya hukum di masyarakat.<sup>95</sup> Jauh sebelum itu, Hamid Attamimi sebagaimana disampaikan oleh Maria Farida juga menyebut fenomena telah terjadi sejak era orde lama dan orde baru dengan nama “banjir peraturan”,<sup>96</sup> bahkan, Thomas Hobbes dalam *Leviathan* menjelaskan fenomena ini sebagai perangkap uang “*Unnecessary Laws are not good Laws; but traps for Money*”.<sup>97</sup>

Lita Tyesta menambahkan bahwa, kegagalan dalam menjaga kualitas dan pengendalian kuantitas regulasi berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi regulasi. Regulasi merupakan landasan formal dari setiap tindakan, baik dalam rangka mengawal dinamika masyarakat maupun penyelenggaraan negara. Dari perspektif ekonomi atau lingkungan, dampak dari kegagalan pengelolaan Sistem Regulasi Nasional tercermin, antara lain, dari hilangnya potensi pertumbuhan ekonomi. Sebagai komponen utama di dalam kegiatan penyelenggaraan negara, kualitas dan kuantitas regulasi harus dikelola dengan baik supaya mampu menghasilkan regulasi yang sederhana dan tertib.<sup>98</sup> Secara sederhana pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya berjumlah proporsional, mudah dipahami, dan dipatuhi. Sedangkan tertib berarti pembentukan peraturan

---

94 Richard Susskind, *Op., Cit.*, Hlm. 90-92

95 Ari Wirya Dinanta, 2019, Mekanisme Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia; Jakarta., Hlm. 69

96 Paparan Maria Farida sebagai Keynote Speaker dalam Seminar Urgensi Reformasi Peraturan Perundang-Undangan oleh Pemerintahan Baru dalam rangka Dies Natalis ke-100 Fakultas Hukum Universitas Indonesia 16 September 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=t7C2fBuQjzI>, diakses pada 16 September 2024.

97 Thomas Hobbes dalam *Leviathan*, diakses dari <https://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-Hlm.htm> pada 28 Juli 2024.

98 Lita Tyesta ALW, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia; Jakarta, 2020, Hlm. 521.

perundang-undangan dibentuk dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku.

Lebih lanjut, Ibnu Sina Chandranegara menegaskan bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini sudah memasuki babak dimana dilaksanakan dengan cara yang tidak terstruktur dan tidak sistematis namun masih<sup>99</sup>. Namun, sejalan dengan beberapa perubahan dalam UU P3 melalui perubahan pertama pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, dengan menerapkan sistem sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kemudian diperkuat melalui perubahan kedua dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dengan diberlakukannya konsep sinkronisasi dan harmonisasi pada Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden menunjukkan bahwa telah ada kemajuan struktural terhadap sistematisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun belum sepenuhnya efektif karena belum ada fungsi lembaga negara yang secara spesifik menangani urusan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai amanat Pasal 99A UU P3. Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejauh ini telah membawa bobot besar dalam konstelasi hukum Indonesia, yang dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1 Jenis dan Jumlah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (2024)

Jenis Peraturan Perundang-Undangan	Jumlah
Undang-Undang	1782
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)	217
Peraturan Pemerintah	4906
Peraturan Presiden	2431
Peraturan Daerah	19.247
Peraturan Menteri	18.477
Peraturan Badan/Lembaga	6052
TOTAL : 53.112.	

( Sumber : Peraturan.go.id, diakses 20 Oktober 2024)

Jumlah besar peraturan diatas merupakan salah satu indikator terjadinya hiper-regulasi yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan tumpang tindih pengaturan, baik secara vertikal maupun horizontal, serta memberi beban yang

<sup>99</sup> Ibnu Sina Chandranegara, 2017, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia, Hlm.206

berat dalam proses harmonisasi peraturan terutama pada Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah yang memiliki jumlah paling besar.

Pada satu sisi, kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam dimensi ilmu perundang-undangan dikonsepsikan secara teoretis hanya berdasar kewenangan atribusi atau delegasi, menghendaki Peraturan Menteri bersifat delegatif sehingga hanya dapat dibentuk atas dasar pendelegasian kewenangan mengatur dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun pada sisi yang lain, dalam dimensi hukum administrasi negara, kedudukan Menteri sebagai pejabat pemerintahan (administrasi negara) melekatkan padanya wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dapat diperoleh melalui salah satu dari ketiga caranya, yaitu atribusi, delegasi, atau mandat. Kewenangan bebas (*freies ermessen*) inilah yang kemudian dapat diterjemahkan ke dalam pembentukan produk hukum peraturan kebijakan yang juga atas nama Peraturan Menteri. Persentuhan dimensi hukum inilah realitas hiper-regulasi lingkup eksekutif memperlihatkan bahwa Peraturan Menteri, menariknya belum ada sistem pengelolaan terpadu dan mekanisme kontrol dari Peraturan Menteri itu sendiri.

Selanjutnya sebagai penyumbang bobot terbesar, Peraturan Daerah melalui Perubahan kedua UU P3 sudah memiliki mekanisme peninjauan melalui Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Dalam Negeri. Sebelumnya pada tahun 2016 Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan 3143 Peraturan Daerah yang kemudian dinilai bertentangan dengan konstitusi sehingga pembatalan tersebut dinyatakan tidak berlaku.<sup>100</sup>

---

100 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan yang diberikan kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/ Kota telah menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta menegasikan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Melalui pertimbangan hukum tersebut, maka pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *executive review* adalah bertentangan dengan UUD 1945. Pertimbangan hukum yang demikian pada dasarnya merupakan pertimbangan hukum dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, yang menurut penilaian MK pertimbangan hukum tersebut berlaku juga terhadap Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016.

Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka kewenangan *executive review* Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dinyatakan tidak berlaku, sehingga solusi yang dilakukan Pemerintah Pusat saat ini yaitu melalui fasilitasi pada Kementerian Dalam Negeri dan sinkronisasi dan harmonisasi saat penyusunan dan pembentukan peraturan daerah melalui Kantor Wilayah Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan berdasar pada Pasal 99A UU P3 yang juga menjelaskan mengenai pembentukan lembaga/kementerian pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam proses hingga terbentuk akan dilaksanakan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum. Bahasan berikutnya akan memetakan secara teoritis bagaimana konsep kelembagaan negara dan proses pembentukan lembaga negara berupa Kementerian maupun Lembaga Negara Non Kementerian di Indonesia.

## **B. Kelembagaan Negara**

### **1. Bentuk-Bentuk Lembaga Negara menurut UUD 1945**

Sebagaimana manusia yang memiliki alat perlengkapan untuk bergerak dan bekerja, maka negara-pun memiliki alat perlengkapan. Alat perlengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*).<sup>101</sup> Konsep tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut dengan *staatsorgaan*, jika diartikan dalam bahasa Indonesia maka padan kata yang paling menggambarkan hal tersebut adalah alat perlengkapan negara, badan negara, lembaga negara atau organ negara yang sering digunakan dalam konteks yang sama dan merujuk pada pengertian yang sama yaitu yang membedakannya dengan lembaga swasta atau masyarakat. Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen atau lembaga negara saja.<sup>102</sup>

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; *organ* adalah status bentuknya,

---

101 Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara*, Rajawali: Jakarta, 2005, Hlm. 63-64

102 Yulia Neta, et,al, *Buku Ajar Ilmu Negara*, Penerbit Aura: Lampung, 2022, Hlm. 131

(Inggris: *form*, jerman : *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.<sup>103</sup> Keberadaan lembaga negara pada dasarnya merupakan bentuk dari pembagian kekuasaan negara. Konsep pembagian kekuasaan dipopulerkan oleh Montesquieu dengan sebutan "*trias politica*", ajaran ini memperkenalkan bahwa kekuasaan negara harus dicegah jangan sampai berada pada satu tangan, karena akan menimbulkan kesewenang-wenangan. Oleh karenanya kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan (*scheding van organen*) yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>104</sup> Prinsip *trias politica* ini dilaksanakan dengan sistem *checks and balances* yang pengertiannya sebagai berikut:<sup>105</sup>

"system that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force ... checks and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme."

Alat perlengkapan negara dapat disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*). Secara general, alat-alat perlengkapan negara ini pada pokoknya dapat diklasifikasi menjadi:

1. Lembaga (organ) yang bersumber langsung dari konstitusi, dan
2. Lembaga (organ) yang tidak bersumber langsung dari konstitusi (derivatif).<sup>106</sup>

Pada mulanya lembaga negara merupakan perwujudan dari kelengkapan negara yang memiliki fungsi menjalankan kekuasaan serta mewujudkan cita-cita negara. Berbagai bentuk organisasi negara berkembang dalam banyak variasi struktur dan fungsi organisasi negara. Hal ini disebabkan karena adanya tuntutan kebutuhan dalam proses bernegara yang merupakan bentuk tindak lanjut dari

---

103 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012 Hlm. 84.

104 Rudy, Ade Arif Firmansyah, et, al., *Buku Ajar Hukum Tata Negara*, Penerbit Aura: Lampung, 2020, Hlm. 100.

105 Hendra Nurtjahjo, Kelembagaan Negara Independen Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, No.3, 2005. Hlm. 278

106 Kelik Iswandi dan Nanik Praseyoningsih, "Kedudukan State Auxillary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan*, Vol.1, No.2, 2020, Hlm.146.

konstitusi sehingga terjadi perubahan signifikan terhadap struktur organisasi di berbagai negara.<sup>107</sup> Lembaga negara bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kepustakaan Inggris, misalnya, memakai atau menggunakan istilah *political institution* sementara dalam terminologi bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staat organen*. Sedangkan dalam bahasa Indonesia sering kali para ahli politik dan tata negara secara resmi menggunakan istilah “lembaga negara”, “badan negara” atau “organ negara”. Dalam sejarahnya, penggunaan istilah “lembaga negara” di Indonesia, secara resmi pertama kali diperkenalkan melalui Tap MPR No.III/MPR/1978 tentang Lembaga Tinggi dan Tinggi Negara. Sementara setelah perubahan UUD 1945, justru sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur secara khusus perihal definisi “lembaga negara”, sehingga banyak pemikir hukum Indonesia membuat definisi mandiri dan melakukan klasifikasi terhadap konsep lembaga negara.<sup>108</sup>

Secara lebih konkrit, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara diatur dalam BAB III Undang-Undang Dasar 1945 mulai Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 yang merumuskan kewenangan-kewenangan dasar tentang kekuasaan pemerintahan. Di dalam ketentuan-ketentuan tersebut ditentukan syarat-syarat maupun batas-batas kewenangan yang ada dilengkapi dengan: Instruksi-instruksi (Kepala Pemerintahan Pusat) untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial sebagaimana yang dirumuskan dalam Bab X sampai dengan Bab XV. Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, namun untuk memudahkan pengertian organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yaitu:<sup>109</sup>

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, 2016, Hlm. 28-29

<sup>109</sup> *Ibid.*

5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK); dan,
8. Komisi Yudisial (KY).

Organ lapis ke dua dapat disebut lembaga negara ada yang mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar dan ada pula mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang yang disebut lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua merupakan:<sup>110</sup>

1. Menteri Negara;
2. Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepolisian Negara;
4. Komisi Yudisial;
5. Komisi Pemilihan Umum, dan,
6. Bank Sentral.

Sedangkan lembaga negara jika digolongkan dalam kriteria secara fungsinya dapat dibagi menjadi dua yaitu lembaga negara yang bersifat utama (*Main State's Organ*) dan lembaga negara yang bersifat penunjang (*Auxiliary State's Organ*). *Main State's Organ* merupakan lembaga negara utama dimana lembaga ini mencerminkan cabang-cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Contoh lembaga negara utama adalah MPR, Presiden, Wakil Presiden, DPR, MA, MK, DPD dan BPK. Sedangkan *Auxiliary State's Organ* merupakan cabang yang mempunyai fungsi membantu atau sebagai penunjang dimana pembentukannya dapat berdasarkan perintah UUD 1945, Undang-Undang (UU), ataupun berasal dari Keputusan Presiden (Kepres) dan Peraturan Presiden. Keberadaan dari *Auxiliary State's Organ* (lembaga negara penunjang) merupakan akibat adanya gelombang baru demokrasi di sejumlah negara, sehingga munculnya transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis.

Hal ini memicu lahirnya organ-organ kekuasaan baru, baik hanya sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*) ataupun bersifat independen

---

110 *Ibid.*

(*independent regulatory agencies*).<sup>111</sup> Kedudukan independensi pada lembaga negara penunjang bervariasi, begitu juga terhadap pola hubungan kedudukan antar lembaga tersebut. Semuanya bergantung pada sumber dan proses pembentukan, independensi kelembagaan, serta tugas dan fungsinya. Sehingga lembaga ini ada yang menjadi perpanjangan fungsi *Main State's Organ*, tetapi ada pula yang diluar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif.

Lahirnya lembaga negara penunjang merupakan kebutuhan negara untuk memaksimalkan pelayanan publik kepada masyarakat karena adanya keterbatasan lembaga negara utama serta adanya tujuan negara yang belum bisa tercapai.<sup>112</sup> Menurut Muchlis Hamdi, pembentukan *Auxiliary State's Organ* merupakan perwujudan efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya.<sup>113</sup> Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara penunjang didorong oleh kenyataan bahwa sistem birokrasi pemerintah tidak mampu memenuhi tuntutan akan kebutuhan dan pelayanan umum. Berkaca pada judul karya tulis ilmiah ini berasal dari Pasal 99A UU P3 mengenai pembentukan lembaga/kementerian khusus terkait urusan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai organ undang-undang sehingga artinya lembaga yang akan dibentuk dapat berupa lembaga pemerintahan ataupun kementerian yang secara khusus menangani bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **2. Kementerian, Badan dan Lembaga dalam Kelembagaan Negara Indonesia**

Istilah "kementerian" sendiri berasal dari bahasa Belanda "*ministerie*" yang berarti kantor menteri yang dalam padan kata bahasa Inggris disebut sebagai "*ministry/minister*"<sup>114</sup> yang berarti penasihat atau pegawai tinggi, istilah ini kemudian diserap ke dalam bahasa Indonesia sebagai menteri dan kementerian. Dalam konteks sejarah, istilah ini telah mengalami perubahan nomenklatur dari "departemen" pada masa Orde Baru hingga "kementerian" pada masa Reformasi

---

111 Bunyamin A, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Hukum dan Peradilan*, Vol.2, No.1, 2013, Hlm.94.

112 *Ibid.*, Hlm.93

113 Ahmad Basarah, Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol.43, No.1 Januari 2014, Hlm.6

114 Elizabeth A. Martin, *Op., Cit.*, Hlm.315.

dan seterusnya. Kementerian sesuai dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dan dikepalai oleh seorang Menteri Negara sebagai pembantu Presiden. undang tersebut mengatakan bahwa kedudukan dan urusan pemerintah dalam Undang-Undang tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa: “Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”. Pasal tersebut secara tegas menjelaskan kedudukan menteri sebagai pembantu presiden, serta diangkat dan diberhentikan oleh presiden.<sup>115</sup>

Adapun tugas dan fungsi kementerian adalah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara. Selain itu, maksud dan tujuan pembentukan kementerian negara dibentuk dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Berkaca pada Pasal 99A UUP3 yang memberikan kewenangan pembentukan kementerian yang mengurus urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan maka, terdapat dua kemungkinan pengaturan yaitu: membentuk kementerian baru, atau melebur fungsi-fungsi legislasi kementerian lain dalam satu kementerian. Organisasi kementerian negara sejatinya dituangkan secara konstitusional dalam Pasal 17 UUD 1945, sebagai berikut:

1. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
2. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

---

115 Cristin Nathania Liu, Kedudukan Kementerian Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, *Lex Privatum*, Vol.10, No.5, 2022. Hlm. 14

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara merupakan delegasi dari Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 yang menjelaskan mengenai pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian, dimana pembentukan kementerian dilaksanakan setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji.<sup>116</sup> Pengubahan kementerian sebagai cara menggabungkan, memisahkan dan/atau mengganti nomenklatur Kementerian yang sudah terbentuk.<sup>117</sup> Sedangkan, pembubaran adalah menghapus kementerian yang sudah terbentuk.<sup>118</sup> sehingga dalam hal lembaga negara yang akan dibentuk berupa kementerian negara, maka akan dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang saat ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Kementerian Negara. Pembentukan Kementerian dilaksanakan dengan mempertimbangkan:

- a. efisiensi dan efektivitas;
- b. cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;
- c. kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau
- d. perkembangan lingkungan global.<sup>119</sup>

Dengan adanya perubahan pada UU Kementerian Negara, maka saat ini pembentukan kementerian tidak lagi dibatasi pada 34 (tiga puluh empat) kementerian, dan dapat membidangi sub urusan pemerintahan atau penjabaran lebih spesifik dari suatu urusan pemerintahan.<sup>120</sup> Adapun beberapa lembaga pemerintahan non-kementerian dapat dibedakan dalam karakteristik sebagai berikut:

Tabel 2.2 Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian

No	Nomenklatur	Karakteristik			
		Tugas & Fungsi	Struktur Organisasi	Kedudukan (Lembaga dan Pimpinan)	Anggota (Pegawai)

<sup>116</sup> Pasal 1 angka 4 UU 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana terakhir kali telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6994).

<sup>117</sup> Pasal 1 angka 5, *Ibid.*

<sup>118</sup> Pasal 1 angka 6, *Ibid.*

<sup>119</sup> Pasal 16, *Ibid.*

<sup>120</sup> Pasal 6A, *Ibid.*

1.	Badan/Badan Koordinasi	Cabang eksekutif, dibawah kementerian, bertugas <i>coordinative advisory</i>	Struktural eselon I dan seterusnya	Lembaga setingkat menteri (bagian dari kabinet), dipilih oleh Presiden	ASN Pegawai
2.	Dewan/ Majelis	Cabang eksekutif Quasi-pemerintah <i>Advisory</i> kebijakan pada Presiden	Tidak memiliki struktur eselon I dan seterusnya bersifat kolegial Dibantu Sekretariat( <i>Think Tanks</i> )	Ketua dan Anggota dipilih Presiden  Kedudukan lembaga tidak setingkat Menteri	ASN Profesional Masyarakat
3.	Komisi/ Komite	Quasi eksekutif, legislatif, yudikatif. Tugas fungsinya belum diampu kementerian Independen, bersifat teknis dan lahir karena tuntutan masyarakat	Tidak memiliki struktur eselon I Bersifat kolegial Dibantu Sekretariat	Ketua dan Anggota dipilih Presiden atau DPR  Kedudukan lembaga tidak setingkat menteri	ASN Profesional Masyarakat
4.	Tim Koordinasi/ Gugus Tugas	Bagian dari eksekutif Teknis-eksekutorial Bersifat sementara, lintas sektoral, Pelaksanaan pemenuhan layanan publik	Tidak memiliki struktur permanen Dibantu oleh Sekretariat yang dijabat secara ex-officio	Ketua dan Anggota dipilih presiden Kedudukan lembaga tidak setingkat Menteri Hak keuangan diatur tersendiri	ASN Profesional Masyarakat

(Sumber Sekretariat Negara : 2021).<sup>121</sup>

Bentuk-bentuk lembaga negara yang dikenal di Indonesia sebagaimana dijelaskan diatas merupakan rangkuman lembaga negara non-kementerian sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan,

121 Lusiana Elisabeth, <https://setkab.go.id/menju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/> diakses 28 Juni 2024

Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebagaimana terakhir kali diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Pasal 99A UU P3 memberikan posibilitas untuk membentuk lembaga khusus terkait urusan pembentukan peraturan perundang-undangan, konsep lembaga negara yang digunakan dapat berupa badan yang menyatu dengan kekuasaan eksekutif atau lembaga negara dibawah kementerian yang mengurus bidang hukum atau berbentuk Lembaga Negara Independen.<sup>122</sup> Selain itu, seperti *Independent Commissions*.<sup>123</sup> *self regulatory bodies*, *Independent Agencies*,<sup>124</sup> “*semi-autonomous agencies*”<sup>125</sup> dan sebagainya atau dalam bentuk lain seperti Badan, Pusat, Dewan ataupun Komisi yang seluruhnya merupakan (Lembaga Negara Non Kementerian).

### **3. Pembentukan Lembaga Pengelola Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia**

Penjelasan sebelumnya telah menjelaskan tinjauan pustaka dalam penulisan karya ilmiah ini, dimana telah dijelaskan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan serta komponen (*ex-post*) yaitu pemantauan dan peninjauan (evaluasi) setelah keberlakuannya, telah dijelaskan juga dalam kerangka kelembagaan saat ini Indonesia belum memiliki suatu format lembaga khusus yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan masalah hiper-regulasi sedang dihadapi dan membutuhkan upaya

---

122 Fabrizio Gillardi, *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2008, Hlm.13

123 Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Eruope: Britain, France, Italy, Germany*, 3 rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 1998, Hlm. 281

124 Neal Devins dan David E. Lewis, “Not-So Independent Agencies: Party Polarization and The Limits Of Institutional Design”, *Boston University Law Review*, Vol. 88, 2008, Hlm. 460.

125 Niegel Bowles, *Government and Politics of The United States*, Macmillan Press, England, 1998, Hlm. 25

penanganan yang serius bukan hanya solusi sementara melalui metode pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk *omnibus*.

Selanjutnya, dalam kaitannya dengan pembentukan lembaga negara sesuai mandat yang diberikan oleh Pasal 99A UU P3, telah dijelaskan ragam lembaga negara yang saat ini dimiliki oleh Indonesia dalam bentuk kementerian maupun lembaga negara non kementerian sehingga diperlukan komparasi dengan negara lain untuk menemukan desain kelembagaan yang paling sesuai. Di lain sisi negara lain seperti Korea Selatan dengan bentuk pemerintahan negara kesatuan dan sistem presidensial yang relevan dengan Indonesia telah menghadapi masalah hiper-regulasi serupa di tahun 1998 dan terbukti sukses menguraikan masalah tersebut dengan capaian indikator kualitas regulasi yang terus meningkat dari 0.32 pada 1998 menjadi 1.15 pada 2022.<sup>126</sup>

Selanjutnya, Negara Jepang yang juga memiliki bentuk negara kesatuan meskipun sistem pemerintahan yang berbeda dari Indonesia layak untuk masuk sebagai subjek komparasi karena bentuk kelembagaannya yang unik yaitu biro khusus dalam kabinet yang bertugas untuk melakukan *preview* terhadap Rancangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diusulkan oleh Kementerian sebelum diteruskan ke Rapat Kabinet bersama Perdana Menteri, terbukti sistem ini telah efektif dan menempatkan Jepang dengan indeks kualitas regulasi 1.44 atau terbaik 3 di Asia.<sup>127</sup> Oleh karenanya peneliti tertarik untuk membahas secara lebih komprehensif mengenai bagaimana Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dengan mengomparasikan sistem kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dilaksanakan oleh kedua negara tersebut.

---

126 [https://www.theglobaleconomy.com/South-Korea/wb\\_regulatory\\_quality/](https://www.theglobaleconomy.com/South-Korea/wb_regulatory_quality/) diakses 28 Juni 2024

127 [https://www.theglobaleconomy.com/Japan/wb\\_regulatory\\_quality/](https://www.theglobaleconomy.com/Japan/wb_regulatory_quality/) diakses pada 28 Juni 2024.

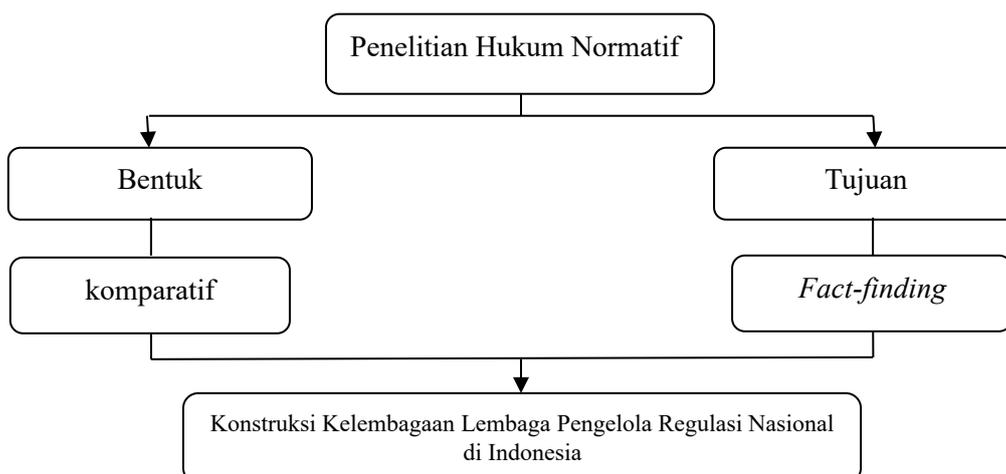
## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Bentuk Penelitian

##### 1. Jenis Penelitian

Penelitian dilakukan dengan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian ini bertumpu pada data sekunder yaitu peraturan perundang-undangan, putusan lembaga peradilan, buku, jurnal dan bahan-bahan pustaka lainnya.<sup>128</sup> Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana pembentukan lembaga pengelola regulasi dalam pemecahan masalah hiper regulasi di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99A UU P3 dengan mengkaji *best practice* yang telah diterapkan di Jepang (*Council of Regulatory Reform* dan *Cabinet Legislative Bureau*) maupun Korea Selatan (*Regulatory Reform Committee* dan *Ministry of Government Legislation*), Sehingga, dapat diperoleh *best practice* mengenai bagaimana penerapan lembaga pengelola regulasi sebagai upaya sinkronisasi dan harmonisasi terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di Jepang dan Korea Selatan. Secara sederhana penelitian yang akan dilakukan dapat dipahami melalui bagan alir berikut.



Gambar 3.1 Bagan Alir Penelitian Karya Tulis Ilmiah

<sup>128</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2013), 12.

Karya tulis ini akan menganalisis pembentukan lembaga pengelola regulasi dalam pemecahan masalah hiper regulasi. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan penelitian tersebut, maka penelitian dilakukan dengan 4 (empat) pendekatan penelitian yaitu: *statutory approach*, *comparative approach*, *historical approach* dan *conceptual approach*.

*Statutory approach*, dilakukan untuk mengidentifikasi *ratio legis* yang digunakan dalam pemaknaan Pasal 22A UUD 1945 dan Pasal 99A UU P3, yang berkaitan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan penelitian digunakan untuk mengetahui politik hukum yang hendak dicapai oleh ketentuan Pasal 22A melalui UU P3, dimana pada Pasal 99A UU P3 menghendaki adanya lembaga pengelola peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam karya tulis ilmiah ini.

*Comparative approach*, sebagai sebuah metode yang bertujuan untuk menemukan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan serta menemukan hubungan antara sistem hukum, melihat perbandingan lembaga hukum dan konsep-konsep serta menentukan penyelesaian atas masalah tertentu dalam sistem hukum dengan tujuan pembaharuan hukum.<sup>129</sup> Metode ini digunakan untuk menemukan tolak ukur pembanding guna menambah pemahaman terhadap pembentukan lembaga pengelola regulasi di negara lain dengan permasalahan *hyper regulation*, bentuk kenegaraan yang serupa dengan Indonesia yaitu negara kesatuan dan presidensial, dan satu contoh dari negara dengan bentuk berbeda, namun, memiliki kesamaan konsep kesekretariatan negara dan badan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Perbandingan akan dilakukan terhadap 2 (dua) negara yaitu Korea Selatan dan Jepang.

Kedua negara tersebut menjadi objek komparatif karena Korea Selatan telah menghadapi dan menyelesaikan permasalahan *hyper regulation* dan memiliki bentuk kenegaraan yang serupa dengan Indonesia dan memiliki kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan

---

129 Djoni Sumardi Gozali, 2020, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Penerbit Nusa Media : Bandung, Hlm.3

perundang-undangan, sedangkan Jepang memiliki badan yang mengelola pembentukan peraturan perundang-undangan dan berada dibawah sekretariat negara sehingga masih relevan untuk dikomparasikan dengan bentuk pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bentuk negara kesatuan. Contoh negara tersebut telah berhasil menerapkan lembaga pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga akan membantu dalam perencanaan pembentukan lembaga pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

*Historical approach*, dilakukan untuk memperoleh pemahaman historis dari pembentukan lembaga pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan risalah sidang, dan dokumen terkait perubahan Pasal 99A UU P3 untuk memahami kelembagaan pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Conceptual approach*, digunakan untuk menemukan konsep dari lembaga pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis asas, doktrin, dan konsep hukum yang relevan dengan masalah pembentukan lembaga pengelola peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan pemecahan masalah hiper regulasi.

## **2. Tipologi Penelitian**

Penyusunan karya tulis ilmiah ini akan dilakukan dengan tipe penelitian eksplanatoris dan preskriptif hal ini dimaksudkan untuk memperoleh hasil analisis yang berupa penjelasan dan rekomendasi terhadap isu pembentukan kelembagaan khusus terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Karya tulis ilmiah ini bertipe eksplanatoris karena akan menganalisis dan menjelaskan alasan diperlukannya lembaga pengelola peraturan perundang-undangan dengan mengkaji *original intent* dari Pasal 99A berdasarkan risalah sidang dan surat-surat terkait Perubahan Pertama UU P3 dari laman Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Permohonan data melalui PPID DPR RI (Pengelola Informasi dan Dokumentasi) serta menjelaskan mengenai kewenangan apa saja

yang diberikan oleh UU P3 kepada Lembaga/Kementerian khusus terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini.

Selanjutnya, karya tulis ilmiah ini juga memiliki tipe preskriptif karena dalam penyusunannya akan memberikan rekomendasi terkait bentuk lembaga khusus pengelola peraturan perundang-undangan seperti yang telah dilaksanakan di Korea Selatan dan Jepang dengan melaksanakan komparasi terhadap kedua negara tersebut maka rekomendasi yang dihasilkan adalah berupa bentuk desain kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. Sumber dan Jenis Bahan**

### **1. Sumber Data Hukum**

Sumber data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini adalah data primer dan data sekunder.

1. Data primer, adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian pada objek penelitian, yaitu data yang di dapat dari keterangan dan penjelasan langsung dari praktisi hukum khususnya legal drafter dan kalangan akademisi hukum.
2. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang bersumber dari literatur-literatur yang mencakup dokumen-dokumen resmi, laporan-laporan hasil penelitian, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam kelembagaan lembaga pengelola peraturan perundang-undangan.

### **2. Jenis Bahan Hukum**

Jenis bahan yang digunakan meliputi data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yang digunakan merupakan hukum positif yang berlaku mengikat secara umum. Adapun hukum positif tersebut dapat berbentuk peraturan, traktat, maupun putusan pengadilan. Dalam pelaksanaan penelitian Naskah Akademik ini, bahan hukum primer yang digunakan meliputi antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Konstitusi Korea;
- 3) Konstitusi Jepang;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana terakhir kali diubah melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801);
- 5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6994);
- 6) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebagaimana terakhir kali diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian ( Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 322 )
- 7) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 186).
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2021 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri
  - 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
  - 10) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2023 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
  - 11) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - 12) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Perundang-Undangan
  - 13) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan;
  - 14) Republik Korea, *Act No. 20056 of General Act on Public Administration.*
  - 15) Republik Korea, *Act No. 19241, Local Autonomy Act.*
  - 16) Republik Korea, *Act No. 19228 Government Organization Act.*
  - 17) Republik Korea, *Act No 18748, Administrative Procedures Act.*
  - 18) Republik Korea, *Act No.16322, Frameworks Act on Administrative Regulations.*

- 19) Republik Korea, *Act No.5369, Administrative Regulation and Management Act.*
  - 20) Republik Korea, *Presidential Decree No. 34913, Directive for Ministry of Legislation.*
  - 21) Republik Korea, *Presidential Decree No 33605, Regulation on Management of Legislative Affairs.*
  - 22) Republik Korea, *Presidential Decree No.29237, Enforcement Decree of the Framework Act on Administrative Regulation.*
  - 23) Republik Korea, *Prime Minister Decree No. 1987, Enforcement Regulations of the Ministry of Legislation.*
  - 24) Jepang, *Act No 120 of 2013, National Government Organization Act.*
  - 25) Jepang, *Act No. 79 of 2012, National Diet Act.*
  - 26) Jepang, *Act No.13 of 2012, Petition Act.*
  - 27) Jepang, *Act No.5 of 2012, Cabinet Act.*
  - 28) Jepang, *Act No.89 of 2011, Cabinet Office Establishment Act.*
  - 29) Jepang, *Act No.88 of 1955, Administrative Procedure Act.*
  - 30) Jepang, *Act No. 252 Showa 27, Act of Establishment of Cabinet Legislation Bureau.*
  - 31) Jepang, *Cabinet Order No. 290 of Showa 27, Enforcement Order of The Act Establishing the Cabinet Legislation Bureau.*
  - 32) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015,
  - 33) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016;
  - 34) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- b. Bahan hukum sekunder yang digunakan ialah untuk mendukung analisis atas kajian terhadap bahan hukum primer. Bahan sekunder ini meliputi antara lain:
- 1) Buku ilmiah yang memuat pengetahuan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, konsep negara hukum dan kelembagaan negara serta lembaga pengelola peraturan perundang-undangan.
  - 2) Karya ilmiah dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam jurnal maupun prosiding.

- c. Bahan hukum tersier yang digunakan bersifat sebagai pelengkap guna mendukung analisis kajian bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini terdiri dari:
- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan/atau
  - 2) *Oxford Black Law Dictionary*.

## C. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data

### 1. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan karya tulis ilmiah ini dilaksanakan dengan studi kepustakaan. Penyusun mengumpulkan data dari berbagai sumber tertulis seperti buku, artikel ilmiah, jurnal, laporan penelitian, dokumen hukum, dan literatur lainnya dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang lembaga pengelola peraturan perundang-undangan. Penyusun juga memetakan negara Korea Selatan dan Jepang sebagai objek komparasi sehingga dapat diketahui *best practice* melalui lembaga pengelola pembentukan peraturan perundang-undangan di negara lain yang diakses oleh Penyusun melalui laman daring.<sup>130</sup>

### 2. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data baik data primer maupun data sekunder dilakukan dengan melalui studi kepustakaan, sebagai langkah mengumpulkan data dengan cara membaca, mengutip, mencatat dan memahami berbagai literatur yang ada hubungannya dengan materi penelitian, berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.

### 3. Teknik Pengolahan Data

Apabila telah terkumpul baik itu data primer maupun data sekunder maka dapat diolah melalui teknik sebagai berikut:

---

130 <https://www8.cao.go.jp/kisei/en/> diakses pada 6 Agustus 2024

1. Pemeriksaan data/*editing*, yaitu mengoreksi data yang diperoleh dilihat dari kelengkapan, kejelasan dan kebenarannya atas jawaban data serta kesesuaian atau relevansi jawaban yang diterima dengan pokok bahasan yang akan dikaji.
2. Klasifikasi data/*classification*, yaitu data yang telah dikoreksi selanjutnya diklasifikasikan secara teratur, berurutan dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan.
3. Sistematis data/*systematizing*, yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Tersebarinya komando pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa Indonesia membutuhkan suatu lembaga spesifik yang telah dijawab dalam penelitian ini dalam bentuk sebuah Kementerian dengan nomenklatur Kementerian Legislasi dengan mempertimbangkan bobot, fungsi kerja dan beban tugas yang dimiliki serta komparasi yang telah dilaksanakan berdasarkan *best practice* oleh Korea Selatan dan Jepang. Hasil komparasi memetakan mengenai bagaimana keberlakuan *Ministry of Government Legislation* dan *Regulatory Reform Committee* di Korea Selatan mulai dari bagaimana proses pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan, struktur organisasi dan tata kelola dari kedua lembaga tersebut demikian halnya dengan *Cabinet Legislation Bureau* di Jepang, hasil dari penelitian tersebut diintisarikan dalam Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan melalui lembaga khusus yang menangani urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### **B. Saran**

Presiden dapat membentuk lembaga spesifik pengelola peraturan perundang-undangan, kajian ini telah memetakan bahwa adanya urgensi dan opsi desain kelembagaan lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya melalui Kementerian Legislasi, lembaga tersebut dibentuk dengan tujuan melaksanakan perbaikan dalam sistem pembentukan hukum di Indonesia, tidak hanya mengawal materi peraturan perundang-undangan secara formil dan substantif, melainkan juga memastikan adanya keterlibatan yang bermakna.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku dan Bahan Bacaan**

- Adams, Wahiduddin. 2003. *Penguatan Integrasi Peraturan Daerah dalam Kesatuan Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: BPHN.
- Anggono, Bayu Dwi. 2020. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ashiddiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_ 2012. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_ 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- \_\_\_\_\_ 2021. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Astomo, Putera. 2019. *Ilmu Perundang-undangan*. Depok: Raja Grafindo.
- Bowles, Niegel. 1998. *Government and Politics of The United States*. England: Macmillan Press.
- Budiarjo, Miriam. 2011. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Butt, Simon. 2010. "Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia." *Sidney Law Review*.
- Chandra, Helmi SY. *Penataan Peraturan Menteri Sebagai Upaya Reformasi Regulasi di Indonesia*. In *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, edited by Pusat Kajian Hukum dan Kebijakan. Jakarta.
- Choi, Dae Yong. 2014. *The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management*. Korea: Korea Development Institute.
- Constitute Project. 2022. *Republic of Korea Constitution of 1948 with Amendments through 1987*.
- Cordova-Novion, C., and S. Jacobzone. 2011. *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*.

- OECD Working Papers on Public Governance, No. 19. Paris: OECD Publishing.
- Diani, Sadiawati, et al. 2015. *Strategi Nasional Reformulasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas.
- Effendi, Taufiq. 2013. *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*. Jakarta: Penerbit Konstitusi.
- Farida, Maria. 2009. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya 2*. Yogyakarta: Kanisius.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Gaunder, Alisa. 2011. *Routledge Handbook of Japanese Politics*. London: Taylor & Francis.
- Gill, D., and P. Intal, Jr., eds. 2015. *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies*. ERIA Research Project Report 2015-4. Jakarta: ERIA.
- Gil, Hong-Keun. 2016. *Overcoming the Challenges: Lessons Learned from Regulatory Reform in Korea*. Bangkok: Thailand Development Research Institution.
- Gillard, Fabrizio. 2008. *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gozali, Djoni Sumardi. 2020. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Jones, Colin P.A. 2023. *The Annotated Constitution of Japan: A Handbook*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kim, Jong Seok. 2005. *Removing Administrative Barrier to Investment: Korean Regulatory Reform Experience*. Korea: Jacobs & Associates.
- Kim, Song June. 2016. *Regulatory Coherence: The Case of The Republic of Korea*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).
- Kim, Kipyoo. 2013. *Introduction to Korean Law*. New York: Springer-Verlag.

- Lee, Hye Young. 2018. *Regulatory Management System in Korea: Regulatory Reform and Regulatory Impact Analysis in Korea*. Seoul: Korea Institute of Public Administration.
- \_\_\_\_\_ 2018. *Regulatory Reform and Regulatory Impact Analysis in Korea*. South Korea: Korea Institute of Public Administration.
- Lee, Jongyeon. 2017. *Korean Practices and Challenging Issues in Regulatory Impact Analysis*. Seoul: OECD/Korea Development Institute.
- Mahkamah Konstitusi. 2010. *Buku III Jilid I, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Lembaga Pemusyawaratan dan Perwakilan*. Jakarta: MKRI.
- Martin, Elizabeth A. 2003. *Oxford Dictionary of Law*. 5th ed. United Kingdom: Oxford University Press.
- Menhy, Yves, and Andrew Knapp. 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Mochtar, Zainal Arifin. 2022. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Penerbit Mojok.
- \_\_\_\_\_ 2016. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_ 2019. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Mo, Jongryn. 2010. *The Rule of Law in South Korea*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Neta, Yulia, et al. 2022. *Buku Ajar Ilmu Negara*. Lampung: Penerbit Aura.
- Nurtjahjo, Hendra. 2005. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali.
- OECD. 2011. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ 2012. *Review of Regulatory Reform Indonesia*. Paris: OECD Publishing.
- Oda, Hiroshi. 2009. *Japanese Law*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.
- Park, Chong-Min. 2006. "Materi Pemakalahan dalam 20th International Political Science Association World Congress." Fukuoka, Japan, July 9–13.

- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2019. *Reformasi Regulasi Di Indonesia*. Jakarta.
- Raharjo, Satjipto. 2010. *Sosiologi Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rudy, et al. 2021. *Model Omnilar: Solusi Pemecahan Masalah Penyederhanaan Legislasi dalam Rangka Pembangunan Hukum*. Bandar Lampung: CV. Pusaka Media.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Rekonstruksi Pembangunan Legislasi Berbasis Hukum Pengayoman." Laporan Akhir Penelitian. DRPM Dikti, Bandar Lampung.
- \_\_\_\_\_. Ade Arif Firmansyah, et al. 2020. *Buku Ajar Hukum Tata Negara*. Lampung: Penerbit Aura.
- Syarifudin, Ateng. 2006. *Sekilas tentang Pemerintahan Daerah di Jepang*. Bandung: Refika Aditama.
- Talib, Mukhlis. 2017. *Dinamika Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2012. *Review of Regulatory Reform Indonesia*. Paris: OECD Publishing.
- The World Bank. 2008. *Regulatory Transformation in The Republic of Korea: Case Studies on Reform Implementation Experience*. Washington DC: World Bank Group.
- Tim Percepatan Reformasi Regulasi. 2023. *Laporan Final Tim Percepatan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
- Tyesta, Lita ALW. 2020. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Yuliandri. 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

### **Jurnal dan Artikel Ilmiah**

- Airlangga, Shandi Patria. 2019. Hakikat Penguasa dalam Negara Hukum Demokratis, *Jurnal Cepalo*, 3,no.1, (Januari-Februari), 1-16.

- Ahmad Basarah. 2014. "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 43, no. 1 (Januari): 1–20.
- Ali Aminudin Hamid, et al. 2022. "Sistem Multipartai dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia Pasca Orde Baru." *Jurnal De Jure* 14, no. 1: 1–15.
- Antoni Putra. 2020. "Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (Maret): 5–20.
- Aprilian Sumodiningrat, dkk. 2022. "Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan yang Partisipatif." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (September): 382–400.
- Arief Hidayat sebagaimana dikutip oleh Martha Pigome. 2011. "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2: 330–340.
- Bayu Dwi Anggono. 2020. "Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 2 (Juni): 140–160.
- Bunyamin A. 2013. "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Hukum dan Peradilan* 2, no. 1: 94–115.
- Cabinet Legislation Bureau. 1982. "Legislative Review in Japan." *International Review of Administrative Sciences* 48, no. 2: 203–215.
- Cary Coglianese. 2013. "Thinking Ahead, Looking Back: Assessing the Value of Regulatory Impact Analysis and Procedures for Its Use." *KLRI Journal of Law and Legislation* 3, no. 1: 13–25.
- Cristin Nathania Liu. 2022. "Kedudukan Kementerian Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia." *Lex Privatum* 10, no. 5: 14–25.
- Dae Yong Choi. 2017. "Regulatory Reform at Critical Time: The Case of the Republic of Korea." *Public Organization Review: A Global Journal* 17, no. 3: 317–320.
- Diana Riyana H. 2017. "Pengukuran Kinerja Perusahaan PT Indofood dengan Menggunakan Balanced Scorecard." *Jurnal Sekuritas* 1, no. 2: 44–55.
- Fajar Kuala Nugraha. 2017. "Model Birokrasi Parkinson dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono." *Jurnal Transformative* 3, no. 1 (Maret): 54–70.

- Hadyan Iman Prasetya. 2023. "Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai Legislasi Kuasi Konstitusional." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1: 44–60.
- Hendra Nurtjahjo. 2005. "Kelembagaan Negara Independen di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 35, no. 3: 225–240.
- Ibnu Sina Chandranegara. 2019. "Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (September): 436–450.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Menemukan Formulasi Diet Regulasi." Dalam *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*, 206–220.
- Indah Astrida Putri. 2021. "Kebijakan Sinkronisasi dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah di Indonesia." *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 1, no. 1: 44–58.
- Jonathan B. Wiener dan Alberto Alemanno. 2008. "Comparing Regulatory Oversight Bodies in the US and EU: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Regulatory Scrutiny Board in EU." *Comparative Administration Law*. Edward Elgar: United Kingdom.
- Katarina Stranova. 2017. "Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries." *European Journal of Risk Regulation* 8, no. 4: 725–740.
- Kelik Iswandi dan Nanik Praseyoningsih. 2020. "Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan* 1, no. 2: 146–160.
- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia. 2023. *Rekomendasi Agenda Prioritas Percepatan Reformasi Hukum*. Jakarta: KEMENKOPOLHUKAM.
- M. Nur Solikhin. 2018. "Penataan Kelembagaan untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pasar Modal* 8, no. 15: 90–110.
- Martha Pigome. 2011. "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2: 330–340.
- Muhamad Nafi Uz Zaman. 2024. "Pendekatan Smart Regulation sebagai Cara Pandang Baru dalam Reformasi Regulasi di Indonesia." *Jurnal Rechtsvinding* 13, no. 1 (April): 24–26.
- Nara Park, et al. 2023. "Deregulating a Developmental State: Changes Since South Korea 1998 Regulatory Reform." *Public Administration Quarterly* 47, no. 4: 518–521.

- Neal Devins dan David E. Lewis. 2008. "Not-So Independent Agencies: Party Polarization and the Limits of Institutional Design." *Boston University Law Review* 88: 460–480.
- Neil Gunningham dan Darren Sinclair. 2017. *Regulatory Theory: Foundations and Applications*. Canberra: ANU Press.
- Richard Susskind. 2010. "Legal Informatics: A Personal Appraisal of Context and Progress." *European Journal of Law and Technology* 1, no. 1: 90–92.
- Ryo Fujikura, et al. 2016. "Formulation Process of Diet Law and Cabinet Law in Japan." *International Journal of Social Science Research* 4, no. 2: 79–85.
- Tsuji Yuichiro. 2015. "Legal Issues Presented in a Recent Japanese Scanning Case." *筑波法政* no. 64: 83–100.
- Veronica Taylor. 2008. "Introduction: Nature of the Japanese Legal System." *Business Law in Japan* 1: 3–15.
- Wicipto Setiadi. 2020. "Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law." *Jurnal Rechtsvinding* 9, no. 1 (April): 42–60.

### **Tesis dan Disertasi**

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pacasarjana Universitas Indonesia, 1990).
- Ashfiya Gaosul Dzikry, *Urgensi Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri*, Tesis Magister Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

### **Pengukuhan Guru Besar**

- Arinanto Satya, 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.
- Rudy, *Pembangunan Hukum Indonesia di Persimpangan Jalan: Refleksi 4 Abad Pembangunan Hukum Nusantara*, makalah pada pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum, Universitas Lampung, Lampung, 2024.

### **Website**

- Antoni Putra, <https://kolom.tempo.co/read/1287292/ihtwal-pembentukan-omnibus-law>.
- Cabinet Legislation Bureau of Japan*, <https://www.clb.go.jp/english/process.html>
- Charles Simabura, <https://www.kompas.id/baca/opini/2019/03/04/desain-lembaga-penata-regulasi/>
- E-People Korean*, <https://www.epeople.go.kr/index.jsp>.
- Japan Cabinet Office*, <https://www8.cao.go.jp/kisei/en/d>
- Jimly Asshidiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses melalui <http://library.stik-ptik.ac.id/viewer.jsp?id=47442>, hlm.8-15, diakses pada 20 Juli 2024
- Korean Ministry of Government Legislation, Korean Law Information Center*, <https://law.go.kr/LSW/eng/engAbout.do?menuId=3>
- Laporan Diplomasi Parlemen Badan Legislasi DPR RI, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ5-20191018-090736-5241.pdf>
- Laporan Kunjungan Kerja Luar Negeri Badan Legislasi DPR RI, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ5-20191018-090836-9680.pdf>
- Leviathan, diakses dari <https://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-h.htm>.
- Paparan Bivitri Susanti dalam Seminar Urgensi Reformasi Peraturan Perundang-Undangan oleh Pemerintahan Baru dalam rangka Dies Natalis ke-100 Fakultas Hukum Universitas Indonesia 16 September 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=t7C2fBuQjzI>.
- Paparan Maria Farida sebagai Keynote Speaker dalam Seminar Urgensi Reformasi Peraturan Perundang-Undangan oleh Pemerintahan Baru dalam rangka Dies Natalis ke-100 Fakultas Hukum Universitas Indonesia 16 September 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=t7C2fBuQjzI>.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2020, Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan, <https://pshk.or.id/rr/menagih-janji-jokowi-membentuk-badan-legislasi-pemerintahan/> .

## PERATURAN

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana terakhir kali diubah melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6994).

Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebagaimana terakhir kali diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian ( Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 322 )

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2021 Nomor 186).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2021  
Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan  
Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036)  
sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor  
120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri  
Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2023 tentang  
Susunan Organisasi dan Tata Kerja di Kementerian Hukum dan Hak Asasi  
Manusia. (Berita Negara Tahun 2023 Nomor 900)

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang  
Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan  
Perundang-Undangan (Berita Negara Tahun 2021 Nomor 101)

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang  
Pengharmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang  
Dibentuk di Daerah oleh Perancang Perundang-Undangan. (Berita Negara  
Tahun 2018 Nomor 1133)

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 Tentang  
Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah  
Nonkementerian atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural  
oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. (Berita Negara Tahun  
2018 Nomor 1134).

Republik Korea, *Act No. 20056 of General Act on Public Administration.*

Republik Korea, *Act No. 19241, Local Autonomy Act.*

Republik Korea, *Act No. 19228 Government Organization Act.*

Republik Korea, *Act No 18748, Administrative Procedures Act.*

Republik Korea, *Act No.16322, Frameworks Act on Administrative Regulations.*

Republik Korea, *Act No.5369, Administrative Regulation and Management Act.*

Republik Korea, *Presidential Decree No. 34913, Directive for Ministry of  
Legislation.*

Republik Korea, *Presidential Decree No 33605, Regulation on Management of  
Legislative Affairs.*

Republik Korea, *Presidential Decree No.29237, Enforcement Decree of the Framework Act on Administrative Regulation.*

Republik Korea, *Prime Minister Decree No. 1987, Enforcement Regulations of the Ministry of Legislation.*

Jepang, *Act No 120 of 2013, National Government Organization Act.*

Jepang, *Act No. 79 of 2012, National Diet Act.*

Jepang, *Act No.13 of 2012, Petition Act.*

Jepang, *Act No.5 of 2012, Cabinet Act.*

Jepang, *Act No.89 of 2011, Cabinet Office Establishment Act.*

Jepang, *Act No.88 of 1955, Administrative Procedure Act.*

Jepang, *Act No. 252 Showa 27, Act of Establishment of Cabinet Legislation Bureau.*

Jepang, *Cabinet Order No. 290 of Showa 27, Enforcement Order of The Act Establishing the Cabinet Legislation Bureau.*