



## Analisis Siklus Regulasi dalam Meningkatkan Kapasitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Ni Putu Sri Virdayanti<sup>1</sup>, I Ketut Sudiarta<sup>2</sup>, I Gusti Ayu Putri Kartika<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [srivirdayanti.id@gmail.com](mailto:srivirdayanti.id@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [sudiartafl@unud.ac.id](mailto:sudiartafl@unud.ac.id)

<sup>3</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [akartika09@yahoo.co.id](mailto:akartika09@yahoo.co.id)

### Info Artikel

Masuk: 23 Juni 2025

Diterima: 30 September 2025

Terbit: 30 September 2025

#### Keywords:

Laws and Regulations;  
National Regulatory Bodies;  
Legal Products; Regulatory  
Cycle

#### Kata kunci:

Peraturan Perundang-  
Undangan; Badan Regulasi  
Nasional; Produk Hukum;  
Siklus Regulasi

#### Corresponding Author:

Ni Putu Sri Virdayanti,  
E-mail :  
[srivirdayanti.id@gmail.com](mailto:srivirdayanti.id@gmail.com)

#### DOI:

10.24843/JMHU.2025.v14.i03.  
p08

### Abstract

*The purpose of this study is to examine Indonesia's regulatory formation cycle at this time, which raises problems around the process in its implementation. This results in legal products not being in line with society's needs, giving rise to inequality and abuse. This research uses a normative type of research. The study's findings indicate that a gap in norms in Indonesia that regulate special institutions in monitoring and supervising the process of forming laws and regulations. This causes inconsistencies, conflicts and ambiguities in the preparation of regulations. The regulatory cycle becomes hampered and ends up producing legal products that fail and end up in the judicial review process. To overcome this, it's necessary to establish a National Regulatory Agency that emphasizes it's role in monitoring and supervising the regulatory cycle because the legal products issued only benefit certain individuals, without considering the welfare of society. Responsibility for monitoring the substance of laws and regulations to ensure alignment with policy direction should be assigned to this institution.*

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis siklus pembentukan regulasi Indonesia pada saat ini, yang menimbulkan permasalahan seputar proses dalam pengimplementasiannya. Hal ini berdampak terhadap produk hukum yang kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan justru menyebabkan terjadinya disparitas dan penyelewengan kekuasaan. Penelitian ini menggunakan desain penelitian normatif. Berdasarkan temuan penelitian, menunjukkan bahwa terdapat kekosongan norma di Indonesia yang mengatur mengenai lembaga khusus dalam melakukan pemantauan serta pengawasan siklus regulasi. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya inkonsistensi, konflik dan kekaburan dalam penyusunan regulasi. Siklus regulasi menjadi terhambat dan berujung menghasilkan produk hukum yang gagal dan berakhir pada proses judicial review. Produk hukum yang dikeluarkan menjadi hanya menguntungkan oknum tertentu, tanpa memikirkan kesejahteraan rakyat, sehingga dalam mengatasi hal ini, perlu dibentuk suatu Badan Regulasi Nasional yang berfokus terhadap perannya untuk monitoring dan melakukan pengawasan terhadap siklus regulasi. Tanggung jawab mengawasi isi peraturan perundang-undangan untuk

---

*memastikan bahwa peraturan tersebut selaras dengan arah kebijakan harus diberikan kepada Lembaga ini.*

---

## 1. Pendahuluan

Sebagai negara hukum, Indonesia memerlukan kerangka legislatif yang kuat untuk menegakkan cita-citanya, tentunya hal tersebut dipengaruhi oleh lingkungan peraturannya. Eksistensi supremasi hukum dapat terganggu jika banyak aturan tidak efektif. Kondisi tersebut memungkinkan adanya kesenjangan antara masyarakat dan hukum. Aturan yang tidak efektif dapat berdampak pada besarnya kepercayaan dan ketergantungan masyarakat terhadap hukum. Peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut peraturan perundangan) sejatinya dianggap sebagai alat yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara dan struktur sosial di Indonesia karena sistem hukum dan kerangka pemerintahannya. Dalam mengidentifikasi mengenai apakah suatu regulasi tersebut efektif maupun tidak tentunya mengacu pada berjalan atau tidaknya siklus regulasinya. Siklus regulasi mempunyai arti rangkaian atau proses lahirnya suatu peraturan secara berulang-ulang, tetap, dan beraturan.

Pemerintah sampai dengan Juni 2024, telah menerbitkan 58.554 regulasi.<sup>1</sup> Salah satu dampak sebagai konsekuensi dari over regulasi adalah kesulitan dalam menavigasi kompleksitas masalah hukum akibat banyaknya peraturan yang berlaku. Over regulasi yang disertai dengan kualitas regulasi yang rendah, menciptakan tingkat kompleksitas tersendiri yang dapat menghambat capaian pembangunan. Terkadang, penyusunan peraturan perundangan memakan waktu yang lebih lama karena harus mempertimbangkan kompleksitas regulasi yang sudah ada. Salah satu hambatan yang sering muncul adalah adanya potensi tumpang tindih. Tumpang tindih pengaturan terjadi ketika dua atau lebih peraturan berlaku untuk isu yang sama, menciptakan kebingungan tentang aturan mana yang sebenarnya berlaku. Selain menyebabkan ambiguitas hukum, hal ini juga dapat mengurangi efisiensi karena adanya kemungkinan menyulitkan pihak-pihak yang harus mematuhi berbagai peraturan perundangan yang tumpang tindih untuk menemukan pedoman yang jelas. Selain itu, kompleksitas yang muncul akibat over regulasi dan tumpang tindih pengaturan juga dapat membebani pemerintah dengan biaya administrasi yang tinggi.

Guntur Hamzah, narasumber Konferensi Hukum Nasional menegaskan “Di negara ini, peraturan yang tumpang tindih dianggap sebagai sumber utama ambiguitas hukum, yang menyebabkan terjadinya konflik interpretasi, ketidakpatuhan, dan multitafsir terhadap prinsip sehingga mengakibatkan lemahnya efektivitas penerapan peraturan.”<sup>2</sup> Penyusunan, penegakan, dan pemantauan aturan yang rumit memerlukan sumber daya yang signifikan, yang dapat mengganggu alokasi anggaran yang lebih efektif untuk program-program yang mendukung pembangunan nasional yang diinginkan. Dalam Prolegnas JM 2020-Juni 2024 dari 256 RUU hanya 25 RUU yang disahkan menjadi UU

---

<sup>1</sup> “Database Peraturan Perundang-Undangan,” Peraturan Go.id., accessed July 11, 2024, <https://www.peraturan.go.id/>, .

<sup>2</sup> “Sekjen MK: Tumpang Tindih Aturan Sebabkan Ketidakpastian Hukum,” accessed July 11, 2024, <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13517&menu=2>.

dengan 13 RUU diantaranya diprakarsai oleh Pemerintah sehingga jika dipersentasekan menjadi 9.3% RUU 2020-Juni 2024 yang berhasil disahkan.<sup>3</sup>

Beralaskan Indeks Pembangunan Hukum di Indonesia (IPH) tahun 2021, terdapat penilaian terhadap pilar materi hukum, yakni dengan skor 0,25 sehingga dapat dipahami bahwa pembangunan hukum dari segi materi hukum memperoleh kategori nilai kurang.<sup>4</sup> Pemerintah dalam hal melaksanakan kewajibannya sebagai aparatur negara sendiri dengan adanya tumpang tindih regulasi ini menghadirkan suatu dilema yang dapat memunculkan keraguan ketika mengambil keputusan, selain itu masyarakat akan bingung bagaimana menjalankan tugas dan hak sipilnya. Namun, hingga saat ini masalah peraturan perundangan masih menjadi suatu masalahan yang belum terselesaikan baik daerah maupun nasional.<sup>5</sup>

Persoalan terhadap regulasi bukanlah suatu hal yang baru, hingga saat ini masih terdapat permasalahan dalam regulasi sehingga menarik untuk dikaji lebih lanjut. UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (kemudian selanjutnya disebut UU PPP) yang saat ini telah dua kali menghadapi perubahan, mengatur siklus regulasi secara umum, yakni perubahan pertama dengan UU 15/2019 dan perubahan kedua dengan UU 13/2022 yang selanjutnya disebut dengan UU PPP. Namun demikian, masih terdapat kendala dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara proses pembuatan yang tercantum dalam UU PPP dengan realitanya. Ketidaksesuaian berikut disebutkan dalam tulisan ini adalah dengan problematika tersebut dapat menghilangkan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan yang terformulasi dalam Penjelasan Pasal 5 huruf e, yakni “Yang dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”

Sebelumnya ditemukan beberapa penelitian yang membahas perihal Pembentukan Peraturan Perundangan, diantaranya:

1. Penelitian dengan judul “Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Perundang-undangan Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas” yang ditulis oleh M Jeffri Arlinandes, Chandra Febrian & Bayu Dwi Anggono pada tahun (2022), penelitian tersebut membahas mengenai rekonstruksi tahapan membentuk Undang-Undang yang baik dengan menitikberatkan pada praktik harmonisasi, sinkronisasi, dan pemantapan konsepsi serta adanya pelaksanaan evaluasi secara berkala.<sup>6</sup> Sementara itu, penelitian ini tidak

---

<sup>3</sup> Kementerian Hukum dan HAM Pusat Perencanaan Hukum Nasional, BPHN, “Forum Konsultasi Publik,” n.d.

<sup>4</sup> Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas RI, “Indeks Pembangunan Hukum Tahun,” 2021, 46.

<sup>5</sup> Normand Edwin Elnizar, “Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi,” 5 Desember 2018, accessed July 11, 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi-lt5c07327ba1924/?page=all>.

<sup>6</sup> M Jeffri Arlinandes; Chandra Febrian; Bayu Dwi Anggono., “Rekonsruksi Tahapan Pembentukan Peraturan Perundangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus

sekadar merumuskan rancangan ulang proses yang ideal, tetapi menganalisis problematika yang muncul dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini, seperti tumpang tindih regulasi, ambiguitas hukum, konflik interpretasi, serta lemahnya kepastian hukum. Selain itu, jika penelitian Arlinandes dkk. lebih berorientasi pada desain ulang siklus regulasi untuk menghasilkan undang-undang yang berkualitas, penelitian ini menitikberatkan pada identifikasi permasalahan yang muncul sepanjang siklus pembentukan regulasi yang sedang berjalan, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, harmonisasi, hingga pemantauan dan peninjauan.

2. Penelitian dengan judul “Kebutuhan Peraturan Pelaksana UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Menerapkan Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan” yang ditulis oleh Alfian Lubis pada tahun (2023), penelitian ini lebih menitikberatkan letak permasalahan dari peraturan perundangan *existing* yang penting dilakukan monitoring dan evaluasi peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Sebaliknya, penelitian ini mengulas secara komprehensif permasalahan yang timbul dalam proses pembentukan peraturan itu sendiri, termasuk hambatan dalam koordinasi antar-lembaga, inkonsistensi antar-tahapan, dan lemahnya harmonisasi regulasi yang berakibat pada tumpang tindih peraturan dan berkurangnya efektivitas penerapan hukum. Dengan demikian, penelitian ini memiliki orisinalitas karena tidak hanya menyoroti evaluasi pasca-pengesahan peraturan, tetapi juga mengupas akar persoalan yang terjadi di sepanjang siklus pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga memberikan kontribusi yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya.

Agar persoalan masa kini tidak menjadi persoalan masa depan, diperlukan analisis berdasarkan produk hukum, gagasan supremasi hukum, serta substansi hukum. Maka, fokus penelitian penulis pada kajian ini yakni mengkaji mengenai problematika dalam siklus regulasi dan permasalahan spesifik terhadap siklus regulasi sebagai kebaruan dalam penelitian ini dibandingkan dengan penelitian sebelumnya. Dengan demikian, maka penulis dalam tulisan ini akan mengkaji permasalahan tersebut dengan judul “Analisis Siklus Regulasi Dalam Meningkatkan Kapasitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.” Dalam penelitian ini, rumusan masalahnya, yakni Bagaimana Problematika Yang Dihadapi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan? dan rumusan masalah kedua Bagaimana Problematika Prosedural Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Siklus Regulasi? Penelitian ini bertujuan menganalisis siklus regulasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta bertujuan membedah kekosongan norma terkait ketiadaan pengaturan lembaga khusus, yang berelavansi terhadap peranan dan urgensi dari dibentuknya Badan Regulasi Nasional sebagai lembaga yang mampu melaksanakan tugas monitoring dan pengawasan terhadap proses pembentukan peraturan perundangan di Indonesia.

---

Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 4 (2022): 549-64, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.980>.

<sup>7</sup> Alfian. Lubis, ‘Kebutuhan Peraturan Pelaksana UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Menerapkan Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan., *Ilmu Dan Budaya*, 44.1 (2023), 46-58.

## 2. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu proses untuk mengklasifikasikan permasalahan dengan pendekatan metode ilmiah untuk memecakan suatu permasalahan maupun menambah wawasan.<sup>8</sup> Dalam tulisan ilmiah ini, permasalahannya dikaji dan ditulis berdasarkan metode/jenis penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada ciri-ciri praktis yang digunakan untuk mengatasi permasalahan hukum tertentu, baik yang berupa sengketa maupun sekedar untuk menentukan bagaimana dan di mana suatu permasalahan hukum diatur dengan UU, menjadi dasar kajian dan penulisan permasalahan tersebut dalam tulisan ilmiah ini. Tulisan ilmiah ini menggunakan pendekatan, sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. Pendekatan peraturan perundangan (*statute approach*), artinya penulis mendasarkan analisisnya pada peraturan perundangan karena peraturan perundangan tersebut menjadi fokus utama kajian.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), bahwa penulis mengawali analisis penelitian ini dengan mengambil konsep-konsep ilmu hukum yang bersumber dari teori-teori dan sudut pandang yang berkembang dalam bidang tersebut.

Kemudian dari itu tulisan ilmiah ini akan berfokus pada analisis secara yuridis dan berdasarkan konsep maupun teori tertentu untuk menggali permasalahan-permasalahan dalam regulasi dengan melihat apa yang melatarbelakangi permasalahan dalam regulasi tersebut dan solusi untuk mengatasi permasalahan yang ada. UU PPP menjadi bahan hukum primer pada penelitian ini. Sedangkan bahan hukum sekunder didapatkan dari bahan bacaan yang mempunyai korelasi dengan rumusan masalah yang dipilih dalam penelitian ini.<sup>10</sup> Analisis komparatif dan argumentatif digunakan untuk mengkaji bahan hukum yang diaplikasikan dalam penelitian ini. Teori komparatif yaitu menghimpun pendapat dan fakta hukum untuk kemudian dianalisis, dan teori argumentatif memberikan penjelasan dan bukan argument tambahan penulis atas data perbandingan dan evaluasi yang telah diperoleh, guna mendukung hasil penelitian dan permasalahan hukum yang dibahas.<sup>11</sup>

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Problematika Yang Dihadapi Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 (3) UUD 1945 mencantumkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga berdasarkan pasal tersebut dapat dipahami bahwa sebagai negara hukum sudah pasti memiliki banyak regulasi yang disusun guna mengatur kehidupan

---

<sup>8</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim., *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. (Jakarta: Kencana, 2020). Hlm. 32

<sup>9</sup> Sigit Sapto Nugroho; Anik Tri Haryani; Farkhani, *Metodologi Riset Hukum* (Sukoharjo: Oase Group, 2020). Hlm. 96-97

<sup>10</sup> H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017). Hlm. 88

<sup>11</sup> S. Suhaimi, “Problem Hukum Dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Normatif,” *Jurnal Yustitia*, 19, no. 2 (2018): 77.

masyarakat, regulasi tersebut bersifat wajib untuk ditaati oleh setiap individu maupun kelompok masyarakat Indonesia. Sebagai negara hukum, kebijakan pemerintah harus berlandaskan atas hukum bukan atas orang perorangan. Dalam pelaksanaan pemerintahan memerlukan sistem regulasi yang baik untuk menopang prinsip negara hukum yang secara umum dapat berjalan dengan baik maupun buruk. Hal tersebut berkaitan dengan penjelasan Carolina G. Hernandes, yakni *"In general, governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their functions and exercise their power properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goal of a few, especially the governors are served, prescribed process are breached, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragment or dies."*<sup>12</sup>

Penjelasan tersebut mempunyai arti bahwasannya secara umum tata kelola dapat dikatakan baik maupun buruk ketika tujuan dapat dicapai dengan baik yang dapat dilihat dari proses pengambilan keputusan yang dipatuhi, pemerintah menjalankan fungsinya dan kekuasaannya dengan baik, serta organisasi yang dapat dipertahankan. Namun tata kelola dapat berujung buruk ketika hanya memenuhi tujuan segelintir orang terutama pemerintah, adanya proses yang dilanggar serta kekuasaan dan hak yang disalahgunakan yang berujung pada terpecah belahnya suatu organisasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwasanya baik buruknya suatu pelaksanaan pemerintahan bergantung pada tercapai atau tidaknya tujuan dengan memperhatikan pelaksanaan fungsi dan kekuasaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Berdasarkan penelitian penulis, sejumlah problematika tersebut dapat dijelaskan, antara lain:

**a. Berkontribusi Terhadap Over Regulasi**

Pemerintah pada kurun waktu 2023 hingga Juni 2024 telah menerbitkan 1.729 hingga sampai dengan Juni 2024, telah diterbitkan 58.554 regulasi.<sup>13</sup> Wicipto Setiadi mengungkapkan kondisi regulasi di Indonesia dengan kuantitasnya tersebut cenderung mengarah pada *over-regulated*.<sup>14</sup> Berdasarkan UU PPP Pasal 7 dan 8 membuka ruang terjadinya over regulasi. Pasal 8 menyatakan "sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan," diperbolehkan adanya jenis-jenis selain yang tercantum dalam Pasal 7. Selain delegasi ada pula atribusi, atribusi saja ternyata cukup tanpa delegasi dalam hal teknis peraturan pelaksana. Hal tersebut yang membuka ruang dalam *over regulasi*. Ketika terdapat hambatan dan kendala di kelembagaan maka terdapat *strategic barrier*, sehingga untuk menyelesaikan *strategic barrier* adalah dengan cara strategis juga yakni kebijakan. Maka, diturunkanlah dalam regulasi, sehingga akhirnya seluruh permasalahan yang ada diselesaikan melalui regulasi yang berkontribusi pada adanya *over regulasi*.

---

<sup>12</sup> Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais., "Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional," *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 169.

<sup>13</sup> V. Wijaya, "Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 169.

<sup>14</sup> Wicipto Setiadi., "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha," *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 3 (2018): 324.

#### b. Kebijakan Peraturan Perundang-Undangan Ego Sektoral

Adanya ego sektoral yang masih melekat pada setiap instansi kerap sekali tidak mengindahkan apakah dengan dibentuknya peraturan baru tersebut akan bertentangan dengan regulasi yang sudah ada atau tidak yang dikarenakan tidak adanya saling koordinasi dan fokus pada mengedepankan sektornya masing-masing.<sup>15</sup> Sehingga tidak berjalannya siklus regulasi dalam menciptakan produk hukum sebagaimana mestinya yang seharusnya terdapat proses pengharmonisasian kemudian berujung pada ketidak optimalnya fungsi dari peraturan yang dihasilkan. Dalam keadaan kuantitas regulasi yang mengarah pada *over* regulasi dengan diiringi rendahnya kualitas regulasi tentunya menjadi dasar timbulnya problem-problem baru kedepannya. Akan tetapi, ketika *over* regulasi diiringi dengan kualitas regulasi yang baik tentunya akan meminimalisir problematika kedepannya. Semua sektor/bidang sudah diatur dengan regulasi tersendiri, hal tersebut selaras dengan asas legalitas, sehingga ketika hendak menyusun suatu regulasi yang baru kalau tidak benar dilakukan evaluasi dan analisis PUU, maka akan memunculkan potensi tumpang tindih.

#### c. Konflik dan Inkonsistensi Peraturan

Di Indonesia, terdapat peraturan perundangan yang muatannya jelas-jelas bersebrangan satu dengan yang lainnya. Sengketa peraturan ini timbul pada tingkat hukum yang berbeda (konflik vertikal) atau pada tingkatan yang sama (konflik horizontal) Berikut penulis sajikan contoh permasalahan dalam kualitas penyusunan regulasi, dalam Tabel 1 dan Tabel 2:<sup>16</sup>

**Tabel 1. Perbandingan 2 peraturan untuk isu yang berlaku sama**

| Permenkumham 11/2021<br>Pasal 1 Angka 4                                                                                                                                                                                                                                                            | UU PPP<br>Pasal 96 (3)                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| "Masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang dituju untuk didengar dan diperhatikan kepentingan maupun aspirasinya, dapat berupa pihak pemangku kepentingan utama, pihak yang terkena dampak peraturan perundang-undangan, kelompok kepentingan ataupun masyarakat luas lainnya" | "Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan" |

Sumber: Indeks Pembangunan Hukum Tahun 2022

<sup>15</sup> *Ibid* (333)

<sup>16</sup> Bappenas, "Indeks Pembangunan Hukum," 2022, <https://www.bappenas.go.id/>.

**Tabel 2. Konflik Norma pada Peraturan yang Berbeda namun Mengatur Hal yang Sama**

| UUPA<br>Pasal 29 (2) dan (3)                                                                                                                                                                  | UU 25/2007<br>Pasal 22 (1)                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2) “Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.”                                                                 | “Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbami selama 35 (tiga puluh lima) tahun” |
| (3) “Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.” |                                                                                                                                                                                                                                 |

Sumber: Data diolah penulis tahun 2024

Berdasarkan tabel pertama di atas, dua peraturan yang berkaitan dengan pengertian masyarakat berlaku untuk hal yang sama. Hal tersebut menciptakan kebingungan tentang aturan mana yang sebenarnya berlaku. Lebih lanjut, pencantuman “... dapat berupa pihak pemangku kepentingan utama” sebagai kubu yang bersangkutan dalam Pasal 1 Angka 4 Permenkumham 11/2021 menimbulkan beragam penafsiran bagi setiap pembaca. Disamping itu, ketumpang tindihan regulasi ini menimbulkan persoalan bagi pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah dalam hal melaksanakan kewajibannya sebagai aparatur negara sendiri dengan adanya tumpang tindih regulasi ini menghadirkan suatu dilema yang memunculkan keraguan ketika mengambil keputusan sehingga dapat menyebabkan tidak maksimalnya hasil keputusan yang diambil. Sehingga regulasi hendaknya memberikan keadilan dan kesejahteraan untuk kepentingan serta kemajuan rakyat sesuai dengan kriteria kedayagunaan dan kehasilgunaan yang menjadi pedoman dalam pembuatan peraturan perundangan.

Variasi pengaturan jangka waktu HGU kemudian ditampilkan pada tabel kedua. Pemberian HGU bisa diserahkan dalam rentang tempo paling panjang 60 tahun sesuai UUPA Pasal 29 (2) dan (3), namun UU 25/2007 Pasal 22 (1) huruf a menegaskan bahwa “HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 tahun”.<sup>17</sup> Melalui kedua UU tersebut terlihat adanya pertentangan di antara kedua UU tersebut, karena UU yang satu mengatur HGU dapat diberikan rentang waktu paling lama 60 tahun sedangkan UU lain mengizinkan untuk jangka waktu paling lama 95 tahun. Konflik dan kerancuan ini memungkinkan timbulnya kebingungan dalam masyarakat.

Masih banyak pasal-pasal dalam peraturan perundangan yang berkaitan dengan peraturan perundangan yang diterbitkan serta bertentangan dengan peraturan perundangan turunannya. Contohnya adalah UU Penanaman Modal, dalam Pasal 1 Angka 1 UU 25/2007 menyatakan bahwa pada hakekatnya penanaman modal dengan

<sup>17</sup> Diani Sadiawati., *Strateg Nasional Reformasi Regulasi* (Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015).

tujuan untuk melakukan kegiatan penanaman modal, sumber modalnya bisa dari dalam negeri atau luar negeri dengan tujuan melakukan bisnis di Indonesia. Pasal 1 Angka 1 PP 1/2007 dan PP 62/2008 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah Tertentu sebaliknya mendefinisikan penanaman modal sebagai penanaman modal pada hakikatnya adalah kegiatan yang berupa barang berwujud termasuk tanah dengan tujuan untuk menanam modal baru dalam kegiatan usaha atau menambah modal pada kegiatan usaha yang sudah ada. Melalui kedua definisi tersebut terlihat jelas bahwa peraturan mengenai subjek yang sama, yaitu konsep penanaman modal jelas tidak konsisten.<sup>18</sup>

Ketika berbicara mengenai regulasi, maka sebenarnya yang dibicarakan adalah membentuk sistem. Menurut pengertian sistem hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman melalui bukunya *American Law An Introduction* yang mengemukakan mengenai teori *legal system*, yakni "*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact. A legal system is the union of primary rules and secondary rules. Primary rules are norms of behavior, secondary rules are norms about those norms-how to decide whether they are valid, how to enforce them, etc.*"<sup>19</sup> Pendekatan ini mengarah pada kesimpulan bahwa sistem hukum terbentuk dari budaya, struktur dan isi hukum. Kesatuan sistem hukum antara norma utama serta norma sekunder kemudian diuraikan lebih lanjut. Aturan sekunder adalah aturan yang akan menentukan sah atau tidaknya standar adat tersebut dan dapat diterapkan dalam kaitannya dengan aturan mendasar yang berkaitan dengan norma perilaku atau adat istiadat. Ketika menentukannya perlu adanya substansi hukumnya, yakni regulasi, struktur dan budaya hukum tidak bisa terbentuk ketika substansinya belum terbentuk, sehingga jika substansinya tidak dibentuk maka struktur dan kultur tidak jalan.

#### **d. Materi Muatan Hukum Yang Kurang**

Menelisik melalui Indeks Pembangunan Hukum Tahun 2021, dengan skor 0,25 untuk pilar materi hukum, pertumbuhan hukum yang berlandaskan materi hukum nilai buruk. Adapun penilaian pilar tersebut terdiri dari 3 (tiga) variabel, diantaranya:<sup>20</sup> (1) Prosedur pembentukan peraturan perundangan sesuai dengan persyaratan, (2) Kesesuaian substansi peraturan perundang-undangan, dan (3) Kinerja sumber daya dalam pembentukan peraturan perundangan. Variabel 1 menggambarkan bagaimana program legislasi nasional memenuhi persyaratan hukum masyarakat dan bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundangan, sehingga dalam pengukurannya tersebut diketahui skor variabel terletak pada kategori sangat kurang yang menandakan kurang tercerminnya kebutuhan hukum masyarakat dalam agenda prolegnas.

Pada kenyataannya, munculnya produk hukum dan peraturan yang tumpang tindih juga dipengaruhi oleh tidak adanya materi konten yang khusus. Kenyataannya, banyak masalah yang disusun dalam beberapa peraturan perundangan, padahal bisa

---

<sup>18</sup> R. Mahdi, W. L.; Qurbani, I. D.,; Susmayanti, "Konstruksi Ideal Badan Regulasi Nasional Dalam Bingkai Hukum Positif Indonesia," *RechtJiva* 7, no. 3 (2024): 170.

<sup>19</sup> Farida Sekti Pahlevi, "Pemberantasan Korupsi Di Indonsia; Perspektif Legal System Lawrence M. Freidman," *Jurnal El-Dusturie* 1, no. 1 (2022): 31.

<sup>20</sup> O. Adhayanto, "Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Dasar Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2015): 169.

saja diatur dalam satu produk hukum. Misalnya, empat UU terpisah, UU Praktik Kedokteran, UU Tenaga Kesehatan, UU Keperawatan, dan UU Kebidanan yang memuat peraturan mengenai profesi kesehatan.<sup>21</sup> Terlalu banyak produk hukum yang mengatur hal yang sama dapat menyebabkan hilangnya konsep dan nilai dari materi muatan UU itu sendiri, dan hal ini akan menyebabkan kebingungan pada realisasinya.

**e. Problematika Judicial Review yang Masih Marak Terjadi**

UU Inkonstitusional berdasarkan Putusan MK tahun 2020-2024 sudah ada 53 UU. Proses penilaian suatu UU yang akan menyangkut subjek dan objek, proses pengujiannya disebut dengan peninjauan kembali (*judicial review*). Jangkauannya sebatas pada wewenang pengujian yang dijalankan lewat peradilan dan Lembaga tersebut hanya berasosiasi dengan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>22</sup> Tahun 2022, persentase *judicial review* yang dikabulkan MA (7,05%) dan MK (8,15%). Adapun *judicial review* tersebut disebabkan oleh:<sup>23</sup>

- a. Ketidakpuasan terhadap keputusan pemerintah atau Lembaga dalam membuat regulasi yang dianggap merugikan masyarakat atau kelompok tertentu. Hal ini dapat memicu pengajuan *judicial review* ke MA atau MK untuk meminta pembatalan atau peninjauan ulang regulasi tersebut.
- b. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi mungkin menafsirkan dan menerapkan peraturan dengan cara yang ambigu atau tidak jelas. Jika terdapat perbedaan pendapat atau penafsiran yang saling bertentangan, hal ini dapat memicu pengajuan *judicial review* untuk meminta kejelasan dan penegakan dari MA atau MK.
- c. Adanya perubahan kebijakan atau keadaan yang mengharuskan peninjauan kembali regulasi yang sudah ada.
- d. Kurangnya sosialisasi atau konsultasi publik dalam proses pembuatan regulasi. Jika masyarakat atau kelompok-kelompok tertentu merasa tidak dilibatkan dalam proses pembuatan regulasi, hal ini dapat memicu ketidakpuasan dan pengajuan gugatan ke MA atau MK.

Dengan adanya pengajuan pengujian peraturan perundang-undangan ke hadapan Mahkamah Konstitusi yang masih marak dan tidak ada habis-habisnya pada saat ini, menunjukkan bahwa produk hukum pemerintah yang kompeten masih belum maksimal, dan tentu masih belum dapat diterima secara maksimal dalam masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa politik terus memberika dampak terhadap pembentukan peraturan perundangan pada setiap tahapannya, yang akhirnya berdampak pada isi peraturan tersebut dan tidak sesuai dengan tuntutan serta keadaan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang diajukan ke MK biasanya ditinjau ulang karena isinya bertentangan dengan hierarki peraturan serta tidak

---

<sup>21</sup> Hendra. Prabandani, "Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Di Indonesia," *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018): 23.

<sup>22</sup> Achmad Edi Subiyanto., *Pengujian Undang-Undang Perkembangan Permohonan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Praktik* (Depok: Raja Grafindo, 2020).

<sup>23</sup> M. Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi," *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 6, no. 1 (2019): 103.

berpegangan pada asas dan asas peraturan perundangan yang baik mewakili pentingnya keadilan sosial.<sup>24</sup>

**f. Ketidakefektifan Pembentukan Undang-Undang**

Permasalahan selanjutnya sebagai variabel ketiga pilar hukum, yakni prolegnas menjadi salah satu dasar penghitungan proporsi peraturan perundang-undangan yang disahkan, dalam variabel ini mendapatkan nilai kategori sangat kurang. Hal tersebut terlihat dalam persentase penerbitan RUU JM 2015-2019 terdapat 35 RUU dari 189 RUU yang disahkan menjadi UU sehingga persentase RUU yang disahkan dalam periode 2015-2019 sejumlah 19%. Kemudian periode 2020-Juli 2024 terdapat 25 RUU dari 256 RUU yang disahkan menjadi UU sehingga persentase RUU yang disahkan dalam periode 2020-2024 sejumlah 9,3 %. Sehingga periode 2020-2024 sejumlah 106 UU sudah ditetapkan, diantaranya 25 UU dari Prolegnas JM 2020-2024 dan 81 UU dari daftar kumulatif terbuka. Persentase RUU yang disahkan menjadi UU tersebut dapat dikatakan belum memenuhi yang diharapkan.<sup>25</sup>

Hadirnya UU PPP sebagai *obstacle*, status hukum UU yang diubah dengan metode omnibus dikunci oleh Pasal 97A. Dalam pasal tersebut mengatur bahwa Perpu dapat disahkan menjadi UU tanpa harus melalui persetujuan DPR terlebih dahulu jika ada keadaan tertentu yang mendesak. Hal ini dapat dianggap sebagai upaya untuk mengurangi pengawasan legislatif terhadap kekuasaan eksekutif, yang bisa mengakibatkan peraturan yang disusun tanpa pengawasan yang memadai dari wakil rakyat. Kemudian dalam Pasal 5 mencantumkan prinsip kecepatan dan efisiensi dianggap dapat mengorbankan prinsip kehati-hatian dan partisipasi publik. Hal ini dapat menyebabkan pembentukan peraturan yang tergesa-gesa tanpa mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan, sehingga mengurangi kualitas legislasi.

Kemudian, Pasal 96 mewajibkan kontribusi rakyat dalam pembuatan peraturan perundangan, ada kekhawatiran bahwa revisi ini tidak menyampaikan mekanisme yang cukup jelas dan kuat untuk memastikan bahwa masukan dari masyarakat benar-benar dipertimbangkan. Hal ini dapat mengurangi transparansi dan akuntabilitas dalam proses legislasi. Berdasarkan beberapa pasal tersebut, dianggap sebagai *obstacle* karena mengubah keseimbangan antara kecepatan pembentukan peraturan dan prinsip-prinsip dasar demokrasi seperti konsultasi publik, akuntabilitas, dan transparansi. Adanya kekhawatiran publik bahwa perubahan ini dapat digunakan untuk mempercepat agenda pemerintahan tanpa mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap hukum dan masyarakat.

---

<sup>24</sup> Delfina Gusman, "Kajian Ontologi Problematika Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Dikaitkan Dengan Kebutuhan Hukum Masyarakat," *Unes Journal Of Swara Justisia* 6, no. 4 (2023): 375.

<sup>25</sup> F. Esfandiari, "Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Legality* 2, no. 9 (2018): 36.

### 3.2. Problematika Prosedural Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Siklus Regulasi

Scott dalam mengemukakan dua teori yang mendukung pembentukan peraturan, yakni *interest group theory* dan *public interest*<sup>26</sup> yang dapat disimpulkan bahwasanya sebagai hasil kesepakatan antara individu-individu maupun kelompok yang mewakili kepentingan mereka kepada pemerintah, peraturan harus mengoptimalkan kesejahteraan sosial. Siklus regulasi diartikan sebagai rangkaian proses lahirnya peraturan yang dalam tulisan ini mengacu pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Siklus dalam KBBi khususnya, “siklus waktu dimana rangkaian peristiwa berulang secara teratur.”<sup>27</sup> Sedangkan regulasi dalam KBBi, yakni “sebuah peraturan.”<sup>28</sup> Dalam siklus regulasi terdapat *input* dan *output*nya, suatu produk regulasi sebelum menjadi regulasi yang sah akan mengalami beragam proses penambahan nilai suatu produk. Hal tersebut mempunyai arti bahwasannya suatu bahan mentah yang dalam hal ini adalah naskah akademik harus diolah, pengolahan bahan mentah tersebut disebut dengan proses pembahasan untuk menjadi suatu produk, berupa peraturan perundang-undangan.

Ilmu penciptaan peraturan hukum berperan dalam mengendalikan proses transformasi dalam siklus regulasi. Berawal input berupa naskah akademik kemudian membuat input tersebut menjadi output diperlukan suatu metode. Metode-metode tersebut ada dalam suatu ilmu yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam siklus regulasi mempunyai ciri umum, yakni adanya *input*, *output* dan *feedback* atau umpan balik. Siklus regulasi akan mengkombinasikan semua elemen di input sehingga outputnya berupa produk. Sehingga dapat dikatakan bahwa siklus regulasi adalah kegiatan untuk mengolah input dalam berbagai proses transformasi hingga melahirkan suatu output. Siklus regulasi berdasarkan UU PPP yang disajikan dalam Diagram 1:

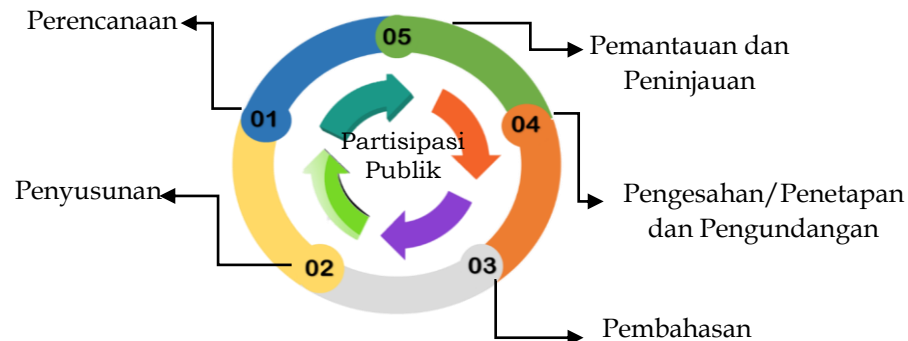
---

<sup>26</sup> Benita Gratia Sitepu, “Pembentukan Dewan Pertimbangan Marginal Guna Mewujudkan Regulasi Daerah Yang Inklusif,” *Jurnal Mimbar Forum Kajian Dan Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijay* 6, no. 3 (2022): 19.

<sup>27</sup> & Arief. A. Mubakkirah, F., D. U. H., “Analisis Siklus Teori Pemberlakuan Hukum Islam Pada Penguatan Regulasi Hukum Ekonomi Syariah,” *Tadayun; Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* 3, no. 2 (2022): 102.

<sup>28</sup> *Ibid*

Diagram 1.  
Siklus Regulasi



Sumber: Diagram diolah penulis tahun 2024

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, dapat diterangkan beberapa problematika siklus regulasi saat ini, yaitu:

#### a. Perencanaan

Pancasila, pembelaan HAM, dan gagasan *equality before the law* harus menjadi prioritas utama dalam pembuatan peraturan. Gagasan untuk menciptakan peraturan yang baik dan benar belum dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, hal ini terlihat dari masih banyaknya permasalahan yang muncul terkait pembentukan peraturan. Dapat dilihat bahwa siklus ketatanegaraan di Indonesia saat ini seperti mengalami kemunduran, yang dimana suara rakyat sulit untuk didengar, sehingga pemerintah seringkali menerapkan atau membuat sebuah regulasi yang justru merugikan rakyat dan malah tidak sejalan dengan kebutuhan rakyat. Dengan demikian perencanaan pembentukan produk hukum tidak terukur. Nilai daripada tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kedayagunaan tersebut pun menjadi pudar. Perencanaan yang tidak terukur tersebut dapat menimbulkan fenomena *over* regulasi yang berujung pada terciptanya birokrasi rumit yang tidak jarang dapat memperlambat proses administrasi serta pelayanan publik.

Melalui konsep ini, jelas bahwa siklus regulasi di Indonesia belum mampu menyentuh asas-asas yang diinginkan sebagai *feedback* pada awal peraturan tersebut dibentuk. Seperti yang dikatakan sebelumnya, permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada timbul karena pemerintah diberikan kewenangan penuh tanpa adanya pemantauan ataupun pengawasan secara terstruktur. Hal ini menunjukkan masih lemahnya pengawasan terhadap penerapan asas substansi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, khususnya UU, seperti hanya dengan banyak peraturan perundangan yang mengelola hal-hal yang tidak tunduk pada peraturan hukum. Selain itu, berkembangnya beberapa UU yang muatannya menyimpang dari ketentuan menunjukkan Badan Legislatif DPR dan Kemenkumham belum memaksimalkan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan.<sup>29</sup> Sistem pemantauan

<sup>29</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Hasil Analisis Dan Evaluasi Hukum Tahun 2016- 2017 (Jakarta: BPHN Kemenkumham, 2017).

dan peninjauan kepatuhan terhadap substansi pembatasan menurut UU yang ditetapkan oleh Lembaga harus ditambahkan ke dalam UU PPP untuk menjamin bahwa semua regulator mematuhi ketentuan tersebut, karena hal ini penting sebagai bagian monitoring seperti yang disampaikan diatas sebelumnya. Faktanya, hal ini menjadi terdengar sepele pada saat ini, dan diabaikan begitu saja.

#### **b. Penyusunan**

Harmonisasi Perpu Sejatinya berdasarkan UU PPP sudah diformulasikan bahwa terdapat peran yang hampir sama fungsinya sebagai *quality of control* yang ditugaskan kepada Direktorat HPP Kemenkumham. Namun upaya tersebut masih belum memperlihatkan hasil yang signimatis terhadap penyelesaian problem-problematika yang terdapat dalam siklus regulasi. Kegiatan sinkronisasi dilakukan dengan cara sebagai berikut:<sup>30</sup>

1. Sinkronisasi Vertikal, adalah melibatkan penggunaan hierarki kronologis peraturan perundang-undangan untuk menentukan apakah peraturan dan ketentuan yang berlaku di bidang tertentu tidak bertentangan satu sama lain; dan
2. Sinkronisasi Horizontal, adalah proses memeriksa UU yang sebanding mengatur bidang yang sama atau terkait dalam urutan kronologis konsisten dengan urutan UU tersebut disahkan.

#### **c. Pembahasan**

Meskipun telah diatur sedemikian rupa serta menghadirkan tahapan monitoring dan evaluasi sebagai pelengkap siklus regulasi, hingga saat ini masih terdapat permasalahan mengenai regulasi. Permasalahan terhadap regulasi berkaitan dengan para regulator yang bekerja dalam melahirkan regulasi. Analisis oleh CSIS menunjukan beberapa hal penyebab ketidakmampuan regulator dalam menghasilkan regulasi yang berkualitas, diantaranya:<sup>31</sup>

1. Regulator kurang memiliki pengetahuan tentang praktik terbaik kebijakan tersbut; dan
2. Adanya kepemilikan kemampuan, kompetensi, dan kekuasaan yang terbatas untuk melaksanakan reformasi regulasiperaturan.

Kurangnya pengawasan terhadap penerapan asas materiil pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan, terkhususnya UU seperti yang dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya mempunyai potensi adanya penyusunan peraturan yang tidak sesuai kebutuhan masyarakat dan negara. Hal tersebut pula dapat membuka ruang timbulnya inkonsistensi antara peraturan yang sebelumnya sudah berlaku. Ketika inkonsistensi tersebut ditemukan dalam bagian pembahasan siklus regulasi sudah menunjukan adanya problematika dalam siklus yang seharusnya hal ini dapat diantisipasi dalam bagian awal yakni perencanaan. Tentunya dengan timbulnya

---

<sup>30</sup> M. Jeffri Arlinandes; Chandra Febrian; Bayu Anggono, "Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Peraturan-Undang; Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas," *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 4 (2022): 78.

<sup>31</sup> I. S. Chandranegara, "Bentuk-Bentuk Perampangan Dan Harmonisasi Regulasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 437.

inkonsistensi tersebut menunjukkan ketiadaan *check and balance* dalam proses perencanaan produk hukum tersebut.

#### **d. Penetapan/Pengesahan dan Pengundangan**

Apabila dikaitkan dengan teori konsep, utamanya konsep dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri fungsi daripada UU itu sendiri adalah untuk membatasi kekuasaan yang bertujuan membagi dan membatasi kewenangan yang dimiliki oleh entitas negara sekaligus menetapkan pedoman eksplisit untuk menghentikan penyalahgunaan kekuasaan. Tanpa pengaturan hukum yang tegas, hukum akan dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan tanpa mengabaikan kesejahteraan dan kepentingan rakyat, sehingga berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, UU merupakan suatu standar hukum yang berperan sebagai penyelaras dan penyelesaian konflik kepentingan selain sebagai wahana rekayasa sosial (*a tool of social engineering*). Oleh sebab itu, hukum adalah alat untuk mengatur kepentingan-kepentingan yang sesuai dengan sistematika keteraturan sosial (*an instrument which controls interest according to the requirements of the social order*).

UU PPP 2021 merinci Lembaga pelaksanaannya secara rinci, namun tidak menyebutkan kewenangan Lembaga tersebut untuk memeriksa dan memilih gagasan dari berbagai pihak yang terkait dengan UU yang dibuat. Dari sisi kelembagaan, permasalahan ini disebabkan oleh tidak efektifnya penggunaan kewenangan Lembaga sehingga tidak dapat segera menyusun PP dan Perpres. Melalui UU APBN yang disahkan setiap tahun pada bulan Agustus, perencanaan peraturan termasuk UU, PP, dan Perpres idealnya harus diselesaikan sebelum anggaran tahun berikutnya ditetapkan, karena tahun ini hanya tinggal tujuh bulan lagi setelah ratifikasi, maka persetujuan Progres PP dan Perpres pada bulan Mei, yang telah diberlakukan tidak mewakili perencanaan untuk satu tahun penuh.<sup>32</sup> Dari sisi kelembagaan, fungsi harmonisasi terkesan belum tuntas, hingga kini belum mampu memverifikasi bahwa setiap Langkah yang akan disampaikan sudah sesuai dengan ketentuan substansi UU PPP.

Berdasarkan hal tersebut, dalam menanganinya akan tidak mudah ketika tidak ada lembaga maupun institusi yang mempunyai kewenangan tunggal dalam melakukan pengecekan kembali atau *quality of control*, untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan dan memastikan pengoperasiannya secara optimal, tujuan *quality of control* adalah untuk pengharmonisasian dan secara tuntas terselesaikan. Dari analisis konsep tersebut, urgensi daripada pembentukan sebuah lembaga khusus ini menjadi hal yang perlu untuk dipertimbangkan. Karena kekosongan norma dan organ dalam pengawasan ini yang belum diatur dan dibuat dalam produk hukum di Indonesia, kerap kali berdampak menimbulkan celah yang mudah bagi para penguasa untuk lalai dalam mengimplementasikan prosedural dan hakikat dari pembentukan produk hukum itu sendiri.

#### **e. Pemantauan dan Peninjauan**

Sulit untuk menentukan tingkat efektivitas suatu peraturan dengan pasti ketika prosedur pemantauan dan peninjauan seperti *ex-post review* dan *impact assessment*, tidak ada.<sup>33</sup> Kesenjangan antara tujuan regulasi dan penegakan aturan sebenarnya bisa

---

<sup>32</sup> *Ibid* (291)

<sup>33</sup> A. I. Taufik, "MEKANISME PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (GAGASAN SEDERHANA DALAM PENGATURAN LEBIH

diukur oleh pembuat kebijakan atau pengambil kebijakan melalui pemantauan dan peninjauan. Mereka juga dapat menentukan apakah solusi yang dituangkan dalam badan peraturan sudah tepat atau tidak, serta apakah keberadaan peraturan tersebut diperlukan. Misalnya, prosedur pemantauan sangat penting untuk memverifikasi apakah peraturan pemerintah yang didelegasikan UU telah diterbitkan.

Permasalahan ini menunjukkan kurangnya organisasi yang memiliki kekuatan pengambilan keputusan dan perencanaan yang lengkap dalam pembuatan peraturan perundang-undangan serta pengawasan penerapannya. Perencanaan hingga pengundangan merupakan satu-satunya Langkah yang dilakukan. Pada kenyataannya, tahap pemantauan dan peninjauan ulang sangat penting untuk menjamin dilakukannya pemeriksaan berbasis bukti untuk menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan memenuhi tujuan penetapannya. Hasil pemantauan dan peninjauan dapat digunakan untuk menentukan apakah peraturan tertentu perlu dicabut, diubah, atau tetap diberlakukan. Ketidadaan inilah yang menurut penulis merupakan kekosongan norma yang harus diperhatikan dan disiasati.

#### **4. Kesimpulan**

Problematisasi yang dihadapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terutama berkaitan dengan lemahnya perencanaan yang tidak sepenuhnya berbasis kebutuhan masyarakat dan arah pembangunan nasional, ketidakefektifan harmonisasi antarperaturan, serta belum optimalnya mekanisme pemantauan dan peninjauan. Kondisi ini menimbulkan tumpang tindih regulasi, ambiguitas hukum, dan ketidaksesuaian materi muatan peraturan dengan tujuan pembentukannya. Selain itu, ketidadaan mekanisme pengawasan yang terstruktur membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan, sehingga mengurangi kualitas produk hukum yang dihasilkan dan melemahkan kepastian serta efektivitas pelaksanaannya.

Problematisasi prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan dalam siklus regulasi muncul akibat koordinasi antarlembaga yang belum efektif, penerapan tahapan pembentukan yang tidak konsisten, dan ketidadaan pengawasan yang terpadu untuk memastikan keselarasan antara peraturan yang dibentuk dengan kebijakan nasional. Untuk mengatasi hambatan tersebut diperlukan penguatan perencanaan yang partisipatif dan berbasis kebutuhan, optimalisasi proses harmonisasi dan evaluasi terhadap regulasi yang ada, serta pembentukan badan nasional tunggal yang berwenang mengelola seluruh siklus pembentukan peraturan secara terpusat, terstandar, dan selaras dengan arah kebijakan pembangunan nasional. Kehadiran badan ini diharapkan dapat memperbaiki tata kelola pembentukan peraturan, memastikan keselarasan antarproduk hukum, serta meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas proses regulasi di Indonesia.

#### **Ucapan Terima Kasih**

Peneliti memanjatkan puji syukur kehadapan Tuhan atas bimbingan dan anugrah-Nya, penelitian ini dapat selesai dengan baik. Peneliti juga menyampaikan ucapan

terima kasih pada Fakultas Hukum Universitas Udayana atas dukungan yang telah di berikan kepada kami baik dalam bentuk pendanaan dan fasilitas akademik. Ucapan terima kasih peneliti sampaikan kepada Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN atas bimbingan, arahan, serta akses data penunjang dalam penelitian ini.

## Daftar Pustaka

- Adhayanto, O. "Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Dasar Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2015): 169.
- Anggono., M Jeffri Arlinandes; Chandra Febrian; Bayu Dwi. "Rekonsruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 4 (2022): 549-64. <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.980>.
- Anggono, M. Jeffri Arlinandes; Chandra Febrian; Bayu. "Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan; Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas." *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 4 (2022): 78.
- Bappenas. "Indeks Pembangunan Hukum," 2022. <https://www.bappenas.go.id/>.
- Chandranegara, I. S. "Bentuk-Bentuk Perampingan Dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 437.
- "Database Peraturan Perundang-Undangan." Peraturan Go.id. Accessed July 11, 2024. <https://www.peraturan.go.id/>, .
- Elnizar, Normand Edwin. "Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi." 5 Desember 2018. Accessed July 11, 2024. <https://www.hukumonline.com/berita/a/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi-lt5c07327ba1924/?page=all>.
- Esfandiari, F. "Problematisasi Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Legality* 2, no. 9 (2018): 36.
- Farkhani, Sigit Sapto Nugroho; Anik Tri Haryani; *Metodologi Riset Hukum*. Sukoharjo: Oase Group, 2020.
- Gusman, Delfina. "Kajian Ontologi Problematisasi Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Dikaitkan Dengan Kebutuhan Hukum Masyarakat." *Unes Journal Of Swara Justisia* 6, no. 4 (2023): 375.
- HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Hasil Analisis Dan Evaluasi Hukum Tahun 2016- 2017*. Jakarta: BPHN Kemenkumham, 2017.
- Helmi, M. "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi." *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 6, no. 1 (2019): 103.
- Ishaq, H. *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Lubis, Alfian. "Kebutuhan Peraturan Pelaksana UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Menerapkan Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan." *Ilmu Dan Budaya* 44, no. 1 (2023): 46-58.
- Mahdi, W. L.; Qurbani, I. D.,; Susmayanti, R. "Konstruksi Ideal Badan Regulasi Nasional Dalam Bingkai Hukum Positif Indonesia." *RechtJiva* 7, no. 3 (2024): 170.

- Mubakkirah, F., D. U. H., & Arief. A. "Analisis Siklus Teori Pemberlakuan Hukum Islam Pada Penguatan Regulasi Hhukum Ekonomi Syariah." *Tadayun; Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* 3, no. 2 (2022): 102.
- Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais. "Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional." *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 169.
- Pahlevi, Farida Sekti. "Pemberantasan Korupsi Di Indonsia; Perspektif Legal System Lawrence M. Freidman." *Jurnal El-Dusturie* 1, no. 1 (2022): 31.
- Prabandani, Hendra. "Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Di Indonesia." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018): 23.
- Pusat Perencanaan Hukum Nasional, BPHN, Kementerian Hukum dan HAM. "Forum Konsultasi Publik," n.d.
- RI, Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas. "Indeks Pembangunan Hukum Tahun," 2021, 46.
- Sadiawati., Diani. *Strateg Nasional Reformasi Regulasi*. jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015.
- "Sekjen MK: Tumpang Tindih Aturan Sebabkan Ketidakpastian Hukum." Accessed July 11, 2024. <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13517&menu=2>.
- Setiadi., Wicpto. "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha." *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 3 (2018): 324.
- Sitepu, Benita Gratia. "Pembentukan Dewan Pertimbangan Marginal Guna Mewujudkan Regulasi Daerah Yang Inklusif." *Jurnal Mimbar Forum Kajian Dan Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijay* 6, no. 3 (2022): 19.
- Subiyanto., Achmad Edi. *Pengujian Undang-Undang Perkembangan Permohonan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Praktik*. Depok: Raja Grafindo, 2020.
- Suhaimi, S. "Problem Hukum Dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Normatif." *Jurnal Yustitia*, 19, no. 2 (2018): 77.
- Taufik, A. I. "MEKANISME PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (GAGASAN SEDERHANA DALAM PENGATURAN LEBIH LANJUT PEMANTAUAN PENINJAUAN)." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 285.
- Wijaya, V. "Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 169.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembar

- Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal Di Bidang Usaha Tertentu Dan Atau Di Daerah Daerah Tertentu
- Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal Di Bidang Usaha Tertentu Dan Atau Di Daerah Daerah Tertentu
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan