

Urgensi Pembentukan Lembaga Pemerintahan Khusus di Bidang Pengelolaan Peraturan Perundang-Undangan

Herlin Wijayati*

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia,
gsa115@ub.ac.id, ORCID ID 0009-0008-2285-8530*

Indah Dwi Qurbani

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia,
indah.qurbani80@ub.ac.id, ORCID ID 0000-0002-0153-5985*

Endrianto Bayu Setiawan

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia,
endriantobayu@student.ub.ac.id, ORCID ID 0009-0009-4046-1948*

Ricardo Simatupang

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia,
rsmh2023@student.ub.ac.id*

Abstract. Legislation is a sub-system of national law that functions to actualise the implementation of national and state administration according to the ideals established by the national legal system. However, currently the policy of legislation is facing systemic problems, which are related to the institutional governance of the formation of legislation. In response to this problem, this study presents the following formulation of the problem, namely how to design the reconstruction of the institution that forms the legislation in order to create legal order in Indonesia. This legal research is normative in nature that uses conceptual and statutory approaches. The analysis technique used is descriptive-analytical by conducting a qualitative analysis of legal norms. There are two conclusions drawn. First, the problem of institutional governance occurs because of the large number of government institutions involved in the formation of legislation coupled by the absence of consistency of government institutions in the field of the formation of legislation. The regulation of the authority attribution in the formation of legislation according to Article 8 of Law No. 12 of 2011 has resulted in a large number of legislation, especially regulations of ministers/chiefs of institutions. As the result, the practical problems arising are disharmony and regulatory bulge. Second, as a solution to resolve the issue, the mandate of Article 99A of Law No. 15 of 2019 must be implemented immediately, namely by establishing a non-ministerial government institution that carries out government affairs in the field of forming laws and regulations. Failure to establish such a government institution will have implications for the number of uncontrolled laws and regulations and will further worsen the quality of laws and regulations, both in terms of the formation process and their substance.

Keywords: Government Institutions, Institutional Arrangement, Laws.

Abstrak. Peraturan perundang-undangan merupakan subsistem hukum nasional yang difungsikan untuk mewujudkan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai cita hukum nasional. Akan tetapi, saat ini kebijakan peraturan perundang-undangan sedang dihadapkan pada permasalahan sistemik, yang terkait dengan tata kelola kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Terhadap permasalahan tersebut, penelitian ini menetapkan rumusan masalah yakni bagaimana desain rekonstruksi kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menciptakan tertib hukum di Indonesia. Penelitian hukum ini bertipe normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Teknik analisis bertipe deskriptif-analitis dengan cara melakukan analisa norma hukum secara kualitatif. Ada dua kesimpulan yang diperoleh. Pertama, masalah tata kelola kelembagaan terjadi karena banyaknya lembaga pemerintahan yang dilibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta belum adanya keajekan lembaga pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Diaturinya kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 telah mengakibatkan banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan menteri/kepala lembaga. Akibatnya, masalah praktis yang timbul adalah disharmoni dan obesitas regulasi. Kedua, sebagai langkah solutif untuk menyelesaikan persoalan tersebut, maka amanat Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 harus segera dijalankan, yaitu dengan cara membentuk lembaga pemerintahan non kementerian yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan tidak dibentuknya lembaga pemerintahan tersebut akan berimplikasi pada jumlah peraturan perundang-undangan yang tidak terkontrol serta semakin memperburuk kualitas peraturan perundang-undangan, baik dari segi proses pembentukan maupun substansinya.

Kata Kunci: Lembaga Pemerintah, Penataan Kelembagaan, Peraturan Perundang-Undangan.

Submitted: 8 August 2024 | Reviewed: 25 September 2024 | Revised: 11 January 2025 | Accepted: 6 February 2025

PENDAHULUAN

Keberadaan peraturan perundang-undangan secara teoritis tidak bisa dilepaskan dari komponen sistem dan tujuan hukum. Sebagaimana pendapat Lawrence M. Fridman, ada tiga komponen dasar dalam sistem hukum (*legal system*) yang meliputi: (1) substansi hukum (*legal substance*); (2) struktur hukum (*legal structure*); dan (3) kultur hukum (*legal culture*).¹ Dari ketiga komponen sistem hukum tersebut, substansi hukum dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat prinsip, nilai, doktrin, dan norma hukum. Begitu pula pandangan tujuan hukum Gustav Radbruch yang menetapkan tiga tujuan hukum meliputi: (1) keadilan; (2) kemanfaatan; dan (3) kepastian hukum. Ketiga tujuan hukum itulah yang dikehendaki untuk diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan.² Akan tetapi, tujuan hukum yang paling nampak dirasakan dalam substansi peraturan perundang-undangan adalah kepastian hukum. Sebab tujuan kepastian hukum bergantung pada kejelasan tertulis atas substansi peraturan perundang-undangan (*law in book*), sedangkan tujuan keadilan dan kemanfaatan nampak mudah dirasakan dalam implementasi hukum (*law in action*). Meski di lain sisi tidak menutup peluang bahwa substansi peraturan perundang-undangan bisa saja mengandung ketiga tujuan hukum secara bersamaan.

Besarnya kebutuhan dan ketergantungan atas peraturan perundang-undangan perlu dicermati dari pesatnya peningkatan kuantitas peraturan perundang-undangan. Peningkatan kuantitas itu terjadi karena masih tertanamnya paradigma pemangku kebijakan bahwa segala persoalan bisa diselesaikan dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan.³ Padahal semakin banyak peraturan perundang-undangan akan menimbulkan masalah baru yaitu dishamoni dan obesitas regulasi (*hyper-regulations*).⁴ Juga dikatakan Ida Bagus Supancana bahwa *hyper-regulations*

¹ M Bakri, Pengantar Hukum Indonesia: Sistem Hukum Indonesia pada Era Reformasi (Jilid I), Ke-2 (Malang: UB Press, 2013), 20-22.

² I Dewa Gede Atmadja, Filsafat Hukum: Dimensi Tematis dan Historis (Malang: Setara Press, 2013), 181. Lihat juga E. Fernando M. Manullang, "Misinterpretasi Ide Gustav Radbruch mengenai Doktrin Filosofis tentang Validitas dalam Pembentukan Undang-Undang", *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 2 (2022): 453-480.

³ Ibnu Sina Chandranegara, "Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (September 2019): 442.

⁴ Richard Susskind "Legal Informatics - A Personal Appraisal of Context and Progress," *European Journal of Law and Technology* 1, no 1 (2010): 90-92.

merupakan salah satu persoalan akut dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁵ Terjadinya masalah *hyper-regulations* tidak bisa dihindari apabila peraturan perundang-undangan memiliki jumlah yang terlalu banyak dan substansi pengaturannya lintas sektor. Banyaknya norma yang disusun berjenjang mulai dari tingkat undang-undang hingga peraturan operasional di tingkat daerah membuka peluang adanya norma yang saling bertentangan (*conflict of norm*), sehingga akibatnya akan menyulitkan implementasi norma pada tataran praktis. Apabila dampak itu terjadi, maka tujuan hukum menurut Gustav Radbruch akan sangat sulit diwujudkan.⁶

Masalah praktis banyaknya peraturan perundang-undangan yakni timbulnya disharmoni dan obesitas regulasi.⁷ Kedua masalah peraturan perundang-undangan itu tentu tidak boleh dibiarkan, dan penting dilakukan penataan peraturan perundang-undangan yang umumnya diistilahkan “reformasi regulasi”. Tujuan yang hendak dicapai dari reformasi regulasi guna mewujudkan sistem regulasi nasional yang berkualitas, sederhana, dan tertib.⁸ Menurut Susi Dwi Harijanti, untuk mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation process*) perlu dilakukan reformasi regulasi dari dua aspek, yaitu: (1) tata kelola kelembagaan; serta (2) metode dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹

Laporan serupa juga diungkap PSHK bahwa permasalahan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terjadi pada hampir setiap tahapan. Hal itu terjadi akibat adanya tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. PSHK mengungkap ada dua akar masalah tumpang tindih kewenangan itu. *Pertama*, kewenangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun

⁵ Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia* (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Atmajaya, 2017), 2-4.

⁶ MASW Madjid dkk., “Kapabilitas Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja dan Urgensi Pembentukan Badan Pusat Legislasi Nasional,” *Lex Renaissance* 8, no. 2 (Desember 2023): 192-193.

⁷ Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law,” *Jurnal Rechtsvinding* 9, no. 1 (April 2020): 42-43. Lihat juga Wicipto Setiadi, “Proses Pengharmonisan Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undang,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 4, no. 2 (Juni 2007): 46.

⁸ Kementerian PPN/Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015), 14.

⁹ Susi Dwi Harijanti, “Omnibus dan Reformasi Regulasi,” bahan pemaparan Diskusi PSHK berjudul “Preseden Pendekatan Omnibus Dalam Reformasi Regulasi”. Disampaikan pada 9 Oktober 2020.

2011 hanya bersifat koordinatif sehingga tidak mampu mengendalikan dan mengambil keputusan secara strategis.¹⁰ *Kedua*, kewenangan kelembagaan yang tidak diatur secara jelas dalam UU No. 12 Tahun 2011 berimplikasi tidak adanya koordinasi yang baik, ditambah lagi karena tingginya ego sektoral dan penggunaan dasar hukum yang berbeda antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.¹¹

Permasalahan kelembagaan yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memang termasuk persoalan akut. Bahkan Kementerian Hukum (Kemenkum)—yang dahulunya bernama Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham)¹²—pun tidak mempunyai wewenang yang kompatibel untuk menangani berbagai persoalan kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan yang ada di banyak kementerian/lembaga. Hal itu terjadi karena wewenang Kemenkum masih terbatas pada sebagian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Potret keterbatasan wewenang Kemenkum tersebut berakibat pada menumpuknya permasalahan legislasi, baik dari segi kuantitas (jumlah) dan kualitas (substansi) peraturan perundang-undangan. Bahkan hasil penilaian *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) juga merekomendasikan perlunya membentuk lembaga baru di bidang peraturan perundang-undangan yang bersifat independen, sebagai berikut:¹³

“There is no institution that has formal responsibility for providing a whole of government perspective on the implementation of regulatory policy. Rather, a number of public institutions exist to provide with seemingly overlapping responsibilities over regulatory decision making—including the development of tools to support regulatory management and the formal review of regulatory proposals. Indonesia should establish an independent institution to coordinate and provide oversight of regulatory quality, including impact assessments.”

¹⁰ Diani Sadiawati dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya* (Jakarta: YSHK, 2019), 80-82.

¹¹ Harijanti, “Omnibus dan Reformasi Regulasi.”

¹² Perubahan nomenklatur kementerian ini terjadi pasca adanya pergantian rezim pemerintahan dari Presiden Joko Widodo ke Presiden Prabowo Subianto. Pasca pergantian rezim tersebut ada pemecahan Kementerian Hukum dan HAM menjadi tiga yang meliputi: (1) Kementerian Hukum; (2) Kementerian HAM; dan (3) Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

¹³ OECD, *Reviews of Regulatory Reform, Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Market* (OECD Publishing, 2012), 102.

Mencermati pendapat Susi Dwi Harijanti, Laporan PSHK, dan rekomendasi OECD di atas pada pokoknya memiliki irisan bahwa aspek kelembagaan merupakan aspek fundamental yang memengaruhi kerja-kerja dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perbaikan kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan bisa dimulai dengan memperbaiki kualitas lembaga pemerintahan yang fokus pada *leading sector* di bidang peraturan perundang-undangan. Sebetulnya langkah pembentukan lembaga itu telah dimulai pada saat dilakukan revisi beberapa pasal UU No. 12 Tahun 2011 ke dalam UU No. 15 Tahun 2019. Secara *expressis verbis* dalam Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 mengatur sebagai berikut:

“Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.”

Dengan adanya pengaturan Pasal 99A di atas, Pembentuk Undang-Undang berkeinginan untuk membentuk lembaga yang memiliki *leading sector* di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun masalah saat ini yakni belum terlihat adanya langkah konkret pemerintah untuk membentuk lembaga baru tersebut. Padahal semakin ditundanya pembentukan lembaga baru tersebut akan semakin memperlarut permasalahan di sektor pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penelitian Bayu Dwi Anggono menunjukkan perlunya pembentukan lembaga di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang nantinya berfungsi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurutnya ada tiga fungsi utama dari lembaga itu, yakni: (1) melaksanakan perencanaan regulasi; (2) harmonisasi rancangan regulasi; dan (3) melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap regulasi yang berlaku.¹⁴ Dibandingkan penelitian Bayu Dwi Anggono tersebut, penelitian ini akan memfokuskan pada aspek kebaruan penelitian (*novelty*) yakni rekonstruksi kelembagaan pembentuk peraturan

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, “Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2, (Juni 2020): 131-145.

perundang-undangan supaya terwujud efisiensi lembaga dan penataan peraturan perundang-undangan. Cakupan rekonstruksi ini meliputi aspek regulasi, kewenangan, dan bentuk kelembagaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini bertipe doktrinal atau yuridis-normatif, sehingga peneliti akan menganalisis dan mengonsep suatu penyelesaian permasalahan hukum yang sedang terjadi.¹⁵ Dalam hal ini adalah menganalisis permasalahan pembentukan lembaga khusus yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut tipe penelitian doktrinal itu akan digunakan dua pendekatan penelitian sebagai langkah melakukan analisis hukum, yaitu pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder. Teknik analisis yang digunakan adalah deskriptif-analitis,¹⁶ yaitu dengan cara melakukan analisa hukum secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Problematika Kelembagaan dan Implikasinya terhadap Kewenangan Pembentukan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan menjadi subsistem yang memainkan peran penting dalam sistem hukum nasional. Terlebih, sistem hukum Indonesia didominasi karakter *civil law system* sehingga sangat bergantung pada sumber hukum tertulis yakni peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah maupun pejabat negara dapat dipertanyakan legalitasnya.¹⁷ Karena itu keberlakuan peraturan perundang-undangan menjadi sarana legitimasi bagi pemerintah untuk dapat memerintah dan menetapkan kebijakan hukum secara sah. Konsep semacam itu dalam studi hukum administrasi negara diistilahkan “*asas*

¹⁵ Sulistyowati, dan Sidharta Irianto, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), 121.

¹⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum, Ke-5* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 107.

¹⁷ Ari Purwadi, “Pokok-Pokok Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 3, no. 20 (Juni 1990): 262-263.

legalitas”, yakni asas hukum yang menghendaki supaya kebijakan pemerintah telah diatur terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan sehingga setiap keputusan atau tindakannya menjadi sah.¹⁸ Dengan kata lain tidak ada keputusan atau tindakan tanpa ada dasar kewenangan yang mengaturnya terlebih dahulu. Itulah mengapa sistem hukum nasional cenderung bergantung pada peraturan tertulis berupa peraturan perundang-undangan.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan di atas juga berdampak pada jumlah regulasi eksisting. Untuk mengetahui jumlah peraturan perundang-undangan dapat mengakses laman Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) yang dikelola oleh: (1) Kementerian Sekretariat Negara; (2) Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (Ditjen PP) Kemenkum; (3) Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kemenkum; dan (4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berikut tabel untuk mengetahui perbandingan jumlah peraturan perundang-undangan terhitung tanggal 20 Juli 2024.

| Jenis Peraturan | Jumlah Peraturan Perundang-Undangan di JDIH | | | |
|----------------------|---|-----------|-------|-------|
| | Setneg (sejak 1983) | Ditjen PP | BPHN | BPK |
| Undang-Undang | 755 | 1.754 | 1.609 | 1.781 |
| Perppu | 33 | 217 | 185 | 170 |
| Peraturan Pemerintah | 2508 | 4.906 | 4.620 | 4.901 |
| Peraturan Presiden | 2208 | 2425 | 2.198 | 2.431 |

¹⁸ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 98.

| Jenis Peraturan | Jumlah Peraturan Perundang-Undangan di JDIH | | | |
|---------------------------------|---|-----------|--------|--------|
| | Setneg (sejak 1983) | Ditjen PP | BPHN | BPK |
| Peraturan Menteri | - | 18.399 | 32.343 | 14.385 |
| Peraturan Daerah Provinsi | - | 19.197 | 11.195 | 53.242 |
| Peraturan Daerah Kabupaten/Kota | - | | 59.577 | |

Tabel 1 Diolah dari laman JDIH yang dikelola oleh Kemensetneg, Ditjen PP, BPHN, dan BPK.

Dari tabel di atas, dapat dibandingkan betapa banyaknya peraturan perundang-undangan tingkat pusat hingga daerah. Belum lagi data Ditjen PP menyebut ada “peraturan lainnya” sebanyak 58.968. Pastinya jumlah itu akan terus mengalami peningkatan seiring bertambahnya kebutuhan pembentukan peraturan baru oleh kementerian/lembaga. Ironisnya, dari keempat laman JDIH di atas ternyata memiliki akumulasi peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda. Sehingga dapat ditarik pemahaman bahwa tiap institusi pengelola juga kewalahan mengelola peraturan yang menggunung.

Banyaknya peraturan perundang-undangan sebagaimana tabel di atas, apabila dikaitkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terlihat ada ketidakjelasan kedudukan dan hierarkis. Menurut penulis, hal itu karena Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 mengakomodasi jenis “*peraturan perundang-undangan lain*” di luar Pasal 7 ayat (1). Selengkapnya Pasal 8 mengatur sebagai berikut:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang

diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam Pasal 7 ternyata mengalami perluasan yang signifikan di dalam Pasal 8. Semua lembaga negara, serta badan/lembaga/komisi berhak mengeluarkan peraturan perundang-undangan. Terlebih Pasal 8 ayat (2) membuka peluang besar bahwa peraturan perundang-undangan dapat dibentuk sepanjang “*diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi*” atau “*dibentuk berdasarkan kewenangan*”. Apabila suatu peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan perintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka hal itu dikategorikan peraturan delegasi (*verordnung*)¹⁹ yang pembentukannya masih bisa dikontrol dan dibatasi. Sebab untuk membentuk peraturan delegasi memerlukan adanya perintah dari aturan yang lebih tinggi atau yang sederajat. Namun akan menjadi masalah ketika pembentukan peraturan perundang-undangan mendasarkan pada kewenangan pembentukan tiap lembaga yang disebut peraturan atribusi – atau disebut juga peraturan otonom (*autonome satzung*).

Tidak adanya pembatasan terhadap ketentuan “*dibentuk berdasarkan kewenangan*” akan membuat badan/lembaga/komisi berlomba-lomba membuat peraturan perundang-undangan sektoral. Masalah praktis yang terjadi di Indonesia, situasi kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan terus mengalami dinamika signifikan seiring meningkatnya kebutuhan kenegaraan.²⁰ Karena itu untuk mengatasi kebutuhan itu setiap lembaga dilekatkan kewenangan untuk menetapkan kebijakan publik yang diatur dalam produk hukum, bisa berbentuk peraturan (*regeling*) atau keputusan (*beschikking*). Semakin bervariasi kebijakan yang dibuat, maka akan semakin bertambah pula peraturan yang akan dibentuk. Sebab fenomena membentuk peraturan itu telah menjadi kultur bawaan lembaga, seperti yang bisa dicermati dari kuantitas peraturan perundang-undangan pada laman JDIH BPHN yang

¹⁹ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan Jilid I (Yogyakarta: Kanisius, 2000), 56.

²⁰ Ricca Anggraeni dan Muhammad Ihsan Maulana, “Pengaruh Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan,” dalam Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesi (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, 2017), 334.

menampilkan 32.343 peraturan menteri. Peraturan sebanyak itu hanyalah peraturan menteri, belum lagi peraturan badan/lembaga/komisi di lingkungan pemerintahan. Kuantitas sebanyak itu pastinya akan terus bertambah seiring meningkatnya kebutuhan tata kelola pemerintahan untuk melahirkan kebijakan-kebijakan baru.

Sekalipun jenis atau nomenklatur badan/lembaga/komisi dalam Pasal 8 tidak ada limitasi, akan tetapi ketika memenuhi kriteria lembaga yang berwenang mengeluarkan peraturan berdasarkan Pasal 8 di atas maka peraturan itu bisa dikategorikan peraturan perundang-undangan. Persoalan jenis dan hierarki yang tidak jelas semacam itu berimplikasi terjadinya ketidaktertiban hukum. Padahal keberadaan hierarki merupakan sebuah sistem untuk menjaga konsistensi norma dan ketaatan hukum positif.²¹ Ketika ada ketidakjelasan jenis dan hierarki maka juga berimplikasi terhadap praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak tertib.

Menurut penelusuran penulis, banyaknya lembaga yang membentuk peraturan pada kenyataannya juga tidak memberikan keseragaman dalam hal penempatan peraturan lembaga tersebut pada lembaran dan berita negara. Ada lembaga negara yang peraturannya tidak ditempatkan pada berita dan lembaran negara, seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi (MK). Ada juga Peraturan BPK yang ditempatkan dalam lembaran negara. Hal berbeda juga terjadi dalam Peraturan MA dan Peraturan Menteri yang hanya ditempatkan pada berita negara – tidak pada lembaran negara.

Perbedaan perlakuan terhadap peraturan-peraturan tersebut menunjukkan adanya ketidakseragaman kebijakan yang berawal dari tidak jelasnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8—yang hingga saat ini masih disalahpraktikkan oleh banyak institusi pembentuk peraturan. Belum lagi soal materi muatan peraturan kementerian/lembaga yang seharusnya tidak boleh mengikat keluar, seperti Peraturan MK dan Peraturan MA yang dalam praktiknya justru banyak mengatur keluar. Padahal, menurut Bayu Dwi Anggono, seharusnya badan peradilan seperti MK dan MA tidak diberikan kewenangan untuk membentuk

²¹ Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 151-153.

peraturan perundang-undangan. Menurutnya, sudah menjadi pemahaman umum bahwa pengadilan tidak seharusnya membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan mengatur keluar lembaga.²²

Masalah praktis lainnya, seperti yang dikatakan Maria Farida, bahwa masih ada substansi peraturan yang sebetulnya cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang justru malah diatur dengan undang-undang tersendiri.²³ Kondisi itu memberikan sinyal bahwa selain karena faktor ketentuan regulasi—*in casu* dalam UU No. 12 Tahun 2011—yang tidak memberikan kejelasan juga sebagai akibat postur kelembagaan eksisting yang tidak memadai. Sebagaimana dicontohkan Bayu Dwi Anggono terkait ketentuan Pasal 151 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang memerintahkan pembentukan PP mengenai upaya kesehatan jiwa, namun justru yang dibentuk adalah UU No. 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa.²⁴ Padahal dari berbagai jenis peraturan, pembentukan UU dan PP relatif lebih mudah untuk dikontrol dibandingkan jenis peraturan lainnya yang dikelola badan/lembaga/komisi. Kondisi itu menunjukkan lemahnya komitmen dan kontrol kelembagaan dalam tertib dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵

Kemudian ada juga contoh masalah substansial berupa konflik norma yang dapat dicermati dari pengaturan pemberian hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), serta hak pakai atas tanah di beberapa peraturan perundang-undangan sektoral sebagaimana tersaji pada tabel berikut:

| Letak Pengaturan | Jangka Waktu | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|--|
| | HGU | HGB | Hak Pakai |
| UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar | a. Diberikan paling lama 25 tahun | a. Diberikan paling lama 30 tahun | Selama jangka waktu yang tertentu atau |

²² Bayu Dwi Anggono dkk., “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya,” *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (Januari 2018): 3.

²³ Maria Farida Indrati, *Kata Pengantar dalam Bayu Dwi Anggono, Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), xii.

²⁴ Bayu Dwi Anggono, “Evaluasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Daerah,” Bahan pemaparan disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Pengajar Ilmu Perundang-Undangan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada 16 Maret 2023.

²⁵ Anggono dkk., “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya,” 2.

| Letak Pengaturan | Jangka Waktu | | |
|---|---|---|---|
| | HGU | HGB | Hak Pakai |
| Pokok-Pokok Agraria. ²⁶ | <ul style="list-style-type: none"> b. Untuk perusahaan paling lama 35 tahun c. Diperpanjang paling lama 25 tahun | <ul style="list-style-type: none"> b. Diperpanjang paling lama 20 tahun | selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu |
| UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. ²⁷ | <ul style="list-style-type: none"> a. Diberikan dan diperpanjang sekaligus 60 tahun b. Diperbarui selama 35 tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Diberikan dan diperpanjang sekaligus 50 tahun b. Diperbarui selama 30 tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Diberikan dan diperpanjang sekaligus 45 tahun b. Diperbarui selama 25 tahun |
| PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. ²⁸ | <ul style="list-style-type: none"> a. Diberikan paling lama 35 tahun b. Diperpanjang paling lama 25 tahun c. Diperbarui paling lama 35 tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Diberikan paling lama 30 tahun b. Diperpanjang paling lama 20 tahun c. Diperbarui paling lama 30 tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Diberikan paling lama 30 tahun b. Diperpanjang paling lama 20 tahun c. Diperbarui paling lama 30 tahun |
| PP No. 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara. ²⁹ | <ul style="list-style-type: none"> a. Siklus pertama paling lama 95 tahun b. Siklus kedua paling lama 95 tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Siklus pertama paling lama 80 tahun b. Siklus kedua paling lama 80 tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Siklus pertama paling lama 80 tahun b. Siklus kedua paling lama 80 tahun |

²⁶ Lihat Pasal 29, Pasal 35, dan Pasal 41 UU No. 5 Tahun 1960.

²⁷ Lihat Pasal 22 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2007. Ketentuan ini telah berubah sebagaimana Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007. Menurut Putusan tersebut, ketentuan mengenai jangka waktu pemberian HGU, HGB, dan hak pakai sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1960.

²⁸ Lihat Pasal 22, Pasal 37, dan Pasal 52 PP No. 18 Tahun 2021.

²⁹ Lihat Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20 PP No. 12 Tahun 2023

| Letak Pengaturan | Jangka Waktu | | |
|--|--|--|--|
| | HGU | HGB | Hak Pakai |
| Perpres No. 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara. ³⁰ | a. Siklus pertama paling lama 95 tahun b. Siklus kedua paling lama 95 tahun | a. Siklus pertama paling lama 80 tahun b. Siklus kedua paling lama 80 tahun | a. Siklus pertama paling lama 80 tahun b. Siklus kedua paling lama 80 tahun |

Tabel 2 Diolah dari bahan hukum primer oleh penulis.

Terlepas dari substansi peraturan pada tabel di atas, ternyata menunjukkan banyak perbedaan pengaturan terhadap objek pengaturan yang sama, yaitu HGU, HGB, dan hak pakai atas tanah. Tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi substansi di atas salah satu penyebabnya karena tidak adanya kompatibilitas kelembagaan yang berwenang melakukan sinkronisasi dan harmonisasi materi muatan peraturan perundang-undangan. Dibalik kerancuan desain peraturan perundang-undangan, pasti penyebabnya ada pada pihak lembaga yang membentuk serta lembaga yang berwenang melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan.

Namun hingga kini masih terdapat masalah tata kelola kelembagaan yang belum memiliki keajekan. Karena itulah menjadi kebutuhan mendesak supaya ada perbaikan tata kelola kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan. Tujuan praktisnya supaya menghasilkan peraturan yang berkualitas baik dari aspek formil dan juga materiil. Karena di lingkup eksekutif banyak tersebar kementerian/lembaga yang memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, maka sudah waktunya dilakukan pengintegrasian lembaga terkait ke dalam satu lembaga khusus yang memiliki wewenang di sektor peraturan perundang-undangan nasional.³¹

Rekonstruksi Politik Hukum Kewenangan Kementerian/Lembaga dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

³⁰ Lihat Pasal 9 ayat (2) Perpres No. 75 Tahun 2024.

³¹ Suwardi Sagama, "Reformulasi Hierarki Peraturan pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia," *Volkgeist* 1, no. 2 (Desember 2018): 195.

Keresahan terkait tertib dasar dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan yang semakin tidak terkontrol nampaknya juga dirasakan Presiden Joko Widodo. Hal itu ditandai dengan diberlakukannya Perpres No. 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Sesungguhnya UU No. 12 Tahun 2011 tidak mengharuskan adanya persetujuan Presiden dalam pembentukan peraturan menteri/badan/lembaga. Akan tetapi, nampaknya pemberlakuan Perpres tersebut diaplikasikan dalam rangka menertibkan pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga di lingkungan pemerintahan yang selama ini memang tidak ada kontrol pembentukan. Terlebih lagi pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga banyak dilakukan oleh tiap kementerian/lembaga sektoral sehingga tidak melewati proses harmonisasi dan sinkronisasi. Akibat yang terjadi adalah terbukanya peluang disharmoni. Menurut Fitriani Ahlan Sjarif, apabila suatu peraturan terdapat disharmoni, maka peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya sebagai *operational rule* akan kehilangan daya laku dan daya guna sesuai asas *lex superiori derogat legi inferiori*.³²

Apabila mencermati jumlah peraturan perundang-undangan sebagaimana tabel sebelumnya di awal, *hyper-regulations* terjadi pada tingkat peraturan menteri/kepala lembaga.³³ Banyaknya peraturan menteri karena terbukanya peluang pembentukan yang bersumber dari kewenangan atribusi. Padahal harusnya peraturan menteri dibentuk berdasarkan ketentuan delegasi dari Presiden,³⁴ sebab kedudukan menteri merupakan pembantu Presiden.³⁵ Terkait problematika peraturan menteri/kepala lembaga, nampaknya arah politik hukum yang diinginkan Presiden adalah lebih selektif dalam menata pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkup eksekutif. Sebab hingga saat ini memang tidak ada lembaga pemerintahan khusus yang berwenang melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan

³² Fitriani Ahlan Sjarif, "Memaknai Harmonisasi Peraturan di Indonesia," <https://www.hukumonline.com/klinik/a/memaknai-harmonisasi-peraturan-di-indonesia-lt629d92ccd8920/>, 2022, diakses 10 Oktober 2023.

³³ Ni'matul Huda, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (September 2021): 551.

³⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial", 564.

³⁵ Huda, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Sistem Presidensial". Lihat juga pandangan H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 177-178.

menteri/kepala lembaga. Lembaga eksisting Ditjen PP Kemenkum memiliki keterbatasan kewenangan dan struktural karena tidak memiliki diskresioner yang kuat sehingga tidak bisa menentukan apakah peraturan menteri/kepala lembaga memang layak untuk diberlakukan. Kelemahan kelembagaan itulah yang nampaknya ingin dilakukan pengendalian Presiden terhadap pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga agar menghindari dishamonisasi dan *hyper-regulations*. Oleh sebab itu – terlepas dari problematika substansi Perpres No. 68 Tahun 2021 – dirasa sedikit masuk akal apabila ada keinginan Presiden mengontrol pengendalian pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga.

Sesungguhnya Perpres No. 68 Tahun 2021 bersinggungan dengan kewenangan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam UU No. 15 Tahun 2019. Dikarenakan kementerian/lembaga pemerintahan yang dimaksud dalam UU No. 15 Tahun 2019 hingga kini belum terbentuk, maka dari itu perumusan norma Perpres No. 68 Tahun 2021 masih menjadikan Presiden sebagai pejabat yang memberikan persetujuan terhadap pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga melalui Sekretaris Kabinet. Kemudian terkait kewenangan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan secara sementara masih dijalankan oleh Ditjen PP. Padahal kewenangan Ditjen PP dalam melakukan pengharmonisasian masih sangat terbatas dan tidak memiliki sifat intervensi pembentukan peraturan kepada banyak kementerian/lembaga.

Secara tidak langsung, pemberlakuan Perpres No. 68 Tahun 2021 menunjukkan rendahnya komitmen pemerintah untuk segera menata kelembagaan terkait kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal pembentukan lembaga tersebut merupakan amanat Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 dan harus dijalankan Presiden. Dibanding memberlakukan Perpres No. 68 Tahun 2021 harusnya pemerintah berinisiatif membentuk Perpres yang mengatur mengenai pembentukan lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan dengan *leading sector* di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan nasional.

Sejak diundangkan pada 4 Oktober 2019 hingga Agustus 2024, maka terhitung bahwa UU No. 15 Tahun 2019 sudah berlaku selama hampir 5 (lima) tahun. Dengan waktu

yang relatif lama itu harusnya terdapat waktu yang cukup bagi pemerintah untuk segera membentuk kementerian/lembaga yang diamanatkan Pasal 99A. Kebijakan berlarut-larut yang menunda pembentukan kementerian/lembaga dikhawatirkan akan memperbesar masalah peraturan perundang-undangan. Belum lagi di tiap kementerian/lembaga eksisting saat ini masih tertanam kebiasaan kuat bahwa segala persoalan perlu diselesaikan dengan cara membentuk peraturan. Padahal menyelesaikan permasalahan tidak selalu dalam bentuk membentuk peraturan, sebab bisa saja cukup diselesaikan dengan mengeluarkan surat edaran atau perbaikan manajemen kelembagaan. Cara pandang semacam itulah yang sudah waktunya diputus mata rantainya dengan perbaikan tata kelola kelembagaan yang diamanatkan Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019.

Akar masalah tata kelola kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena terbukanya pengaturan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dari frasa "*dibentuk berdasarkan kewenangan*". Pengaturan itu telah mengacaukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan karena berimplikasi melahirkan kewenangan bagi menteri/kepala lembaga untuk membentuk peraturan perundang-undangan.³⁶ Bahkan apabila meninjau tabel yang disampaikan di awal, peraturan menteri justru mendominasi jumlah peraturan perundang-undangan.³⁷ Harusnya, secara logika hierarki, pemerintah membentuk lebih banyak PP dan Perpres ketimbang harus peraturan menteri—terlebih lagi dalam praktik juga muncul peraturan bersama menteri. Logika ini berangkat dari postur dan struktur lembaga pemerintahan bahwa menteri merupakan pembantu presiden—atau dengan kata sebaliknya bahwa presiden adalah atasan menteri. Melalui logika itu, dari segi fungsi,

³⁶ Anggono dkk., "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya," 2.

³⁷ Disebutkan Charles Simabura, sejak 2004-2019 ada sebanyak 65% Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi, bukan karena ada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ia juga mengatakan pemberlakuan Perpres No. 68 Tahun 2021 juga tidak efektif karena masih banyak menteri yang masih aktif membentuk peraturan menteri. Lihat selengkapnya Hukumonline.com, "Charles Simabura, Kritikus dari Andalas tentang Keliaran Kuasa Menteri Jokowi," <https://www.hukumonline.com/berita/a/charles-simabura--kritikus-dari-andalas-tentang-keliaran-kuasa-menteri-jokowi-lt6388720ab01e1/?page=all>, 2023, diakses 10 Oktober 2023.

idealnya peraturan menteri sekadar mengatur kebijakan yang bersifat internal lembaga saja, tidak mengatur layaknya Perpres.³⁸

Menurut Saldi Isra, untuk mengatasi persoalan pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga yang tidak terkendali terdapat dua cara yang bisa diaplikasikan. *Pertama*, dengan cara menghapus frasa "*dibentuk berdasarkan kewenangan*" yang termuat dalam Pasal 8 ayat (2) sehingga peraturan menteri/kepala lembaga hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan cara itu, kemungkinan untuk membentuk peraturan menteri/kepala lembaga hanya bisa dilakukan apabila mendapat delegasi dari UU, PP, dan Perpres.³⁹ Dengan menutup peluang pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga tersebut, maka kemungkinan praktik yang terjadi adalah beralih pada pembentukan PP dan Perpres. *Kedua*, sekalipun ada delegasi – dari UU, PP, dan Perpres – untuk membentuk peraturan menteri/kepala lembaga, maka setiap rancangan peraturan menteri/kepala lembaga wajib mengikuti proses harmonisasi oleh lembaga berwenang. Dengan kewajiban itu maka ketika ada peraturan menteri/kepala lembaga yang tidak harmonis dapat dilakukan perbaikan.⁴⁰

Rekonstruksi Kelembagaan Melalui Pembentukan Kementerian/Lembaga di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Selain memperbaiki aspek regulasi dalam UU No. 12 Tahun 2011, harus diikuti juga dengan perbaikan aspek kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan sesuai amanat UU No. 15 Tahun 2019. Pembentukan kementerian/lembaga secara norma memang sudah diatur dalam Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019. Hanya saja ketentuan Pasal 99A tersebut tidak memberikan limitasi kapan kementerian/lembaga itu harus dibentuk serta wewenang apa saja yang dimiliki. Satu hal pasti bahwa kementerian/lembaga itu merupakan institusi yang menjalankan urusan pemerintahan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Disampaikan Bayu Dwi Anggono, setidaknya ada empat alasan terkait perlunya membentuk

³⁸ Pandangan ini juga dikemukakan Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Sistem Presidensial," 565.

³⁹ Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi," <https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>, 2017.

⁴⁰ Isra, "Merampingkan Regulasi."

kementerian/lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, diantaranya:⁴¹

1. ada penyebaran tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan ke banyak kementerian/lembaga berimplikasi pada sulitnya memastikan agar rancangan peraturan perundang-undangan sejalan dengan tujuan pembangunan;
2. tidak adanya kewenangan bagi suatu lembaga untuk melakukan penilaian secara terukur atas kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga berimplikasi munculnya *hyper-regulations*, utamanya yang berbentuk peraturan menteri dan peraturan lembaga;
3. pengharmonisasian yang dilakukan oleh Kemenkum ternyata belum diikuti dengan kapabilitas kelembagaan yang mempunyai kewenangan kuat untuk memastikan tujuan pengharmonisasian terwujud dengan baik; dan
4. khusus peraturan perundang-undangan di tingkat daerah provinsi, kabupaten, dan kota, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya telah membatalkan kewenangan pembatalan perda oleh Gubernur dan oleh Mendagri, oleh sebab itu untuk menindaklanjuti Putusan MK tersebut perlu adanya strategi yang memperkuat kedudukan dan peran instansi vertikal dalam pembentukan rancangan perda, termasuk kewenangan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi perda tersebut.

Analisis yuridis-normatif yang memperkuat alasan perlunya *leader sector* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana empat poin di atas, berikut disajikan tabel yang menguraikan kondisi kelembagaan eksisting yang cukup beragam dan lintas instansional.

| Jenis Peraturan | Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | | | |
|-----------------------------|--|--------------------------------------|---|----------------------------|
| | Perencanaan | Penyusunan | Harmonisasi di Lingkup Eksekutif. ⁴² | Pengundangan |
| Undang-Undang ⁴³ | DPR dan Presiden yang dituangkan dalam | Disusun oleh pemrakarsa (Pemerintah, | Di lingkup eksekutif dilakukan oleh | Menteri Sekretaris Negara. |

⁴¹ Bayu Dwi Anggono, "Pembaruan Penataan Peraturan Perundang-Undangan: Suatu Telaah Kelembagaan," Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Jember, 29 Oktober 2022.

⁴² Hukumonline.com, "Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU," <https://www.bukuumonline.com/berita/a/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu-1t5bdc39c5d3a98/?page=all>, 2023.

⁴³ Pasca pengundangan terhadap UU dilakukan pemantauan dan peninjauan merupakan kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan UU yang berlaku. Pemantauan dan peninjauan tersebut dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Di lingkup pemerintah, pemantauan dan peninjauan menjadi wewenang dari BPHN pada Kemenkum. Lihat Pasal 95A UU No. 15 Tahun 2019.

| Jenis Peraturan | Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | | | |
|------------------------------|---|---|--|----------------------------------|
| | Perencanaan | Penyusunan | Harmonisasi di Lingkup Eksekutif. ⁴² | Pengundangan |
| | Prolegnas. Di eksekutif dikoordinasikan oleh Kemenkum serta kementerian/ lembaga pemerintahan lainnya. | DPR, dan DPD) | Kemenkum. Di DPR dilakukan oleh Badan Legislasi | |
| Peraturan Pemerintah | Kementerian dan/atau LPNK sesuai dengan bidang tugasnya yang dikoordinasikan oleh Kemenkum. ⁴⁴ | Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. | Kemenkum | |
| Peraturan Presiden | | | | |
| Peraturan Kementerian / LPNK | Instansi masing-masing Kementerian/Lembaga. ⁴⁵ | | | Kemenkum |
| Peraturan Daerah | DPRD dan Pemerintah Daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD. | Pemrakarsa dan tim penyusun rancangan peraturan daerah | Dilaksanakan oleh Kemenkum serta Kantor Wilayah yang ada di tiap provinsi. ⁴⁶ | Sekretaris Daerah. ⁴⁷ |

⁴⁴ Lihat Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 31 UU No. 12 Tahun 2011.

⁴⁵ Dalam pembentukan peraturan menteri/kepala lembaga terdapat satu tahapan lagi yang tidak diperintahkan oleh UU No. 12 Tahun 2011, yaitu persetujuan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perpres No. 68 Tahun 2021. Artinya, setelah dilakukan pengharmonisasian, maka harus ada persetujuan tertulis dari Presiden, baru kemudian dilakukan pengundangan.

⁴⁶ Pernah terjadi protes Kemendagri kepada Kemenkumham perihal kewenangan harmonisasi rancangan perda. Protes tersebut terjadi karena kewenangan harmonisasi rancangan perda harusnya dilakukan oleh Kemendagri yang menjalankan fungsi pembinaan otonomi daerah, bukan oleh Kemenkumham. Apabila menelisik ketentuan undang-undang, sebetulnya tidak ditemukan dasar kewenangan bagi Kemenkumham beserta Kantor Wilayah untuk melakukan pengharmonisasian terhadap semua rancangan perda dan perkada. Lihat Hukumonline.com., "Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU".

⁴⁷ Lihat Pasal 124 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo.* Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Tabel 3 Diolah berdasarkan Pidato Pengukuhan Guru Besar Bayu Dwi Anggono di Fakultas Hukum Universitas Jember pada 29 Oktober 2022.

Berdasarkan tabel di atas, terlihat ada begitu banyak kementerian/lembaga yang turut terlibat aktif dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Tabel di atas memang hanya menerangkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan saja dan tidak keseluruhan. Akan tetapi setidaknya sudah memperoleh gambaran utuh terkait kompleksitas kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masalah normatif dalam peraturan eksisting yang paling nampak adalah belum adanya desain kelembagaan yang bersifat tetap. Sebab dalam UU No. 12 Tahun 2011 beserta aturan perubahannya hanya menyebut lembaga tunggal yang dimaksud masih berupa fungsi di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan—yang saat ini dijalankan oleh Ditjen PP. Padahal apabila mencermati ketentuan Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 yang dikehendaki adalah adanya lembaga khusus sebagai *leader sector* di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masalah normatif lainnya yang berimplikasi pada saling lempar wewenang di kementerian adalah terkait pengundangan peraturan perundang-undangan. Meski telah ditentukan lembaga yang berwenang melakukan pengundangan, namun lembaga eksisting tersebut nampaknya juga belum memiliki keajekan atau tetap, sebab hal itu pernah terjadi saling lempar dan rebutan kewenangan antara Kemenkumham serta Kemensetneg. Berdasarkan Pasal 85 UU No. 12 Tahun 2011 pengundangan semua peraturan perundang-undangan dilakukan Kemenkumham. Kemudian ketentuan itu dilakukan perubahan dalam UU No. 15 Tahun 2019 menjadi “*menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan*”—yang saat ini masih dijalankan oleh Kemenkum.

Perubahan kewenangan diatur dalam UU No. 13 Tahun 2022 dari yang semula kementerian/lembaga di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan malah beralih pada dua lembaga. **Pertama**, pengundangan UU/Perppu, PP, dan Perpres dilakukan oleh “*menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang*

keseekretariatan negara" (*red.* Kemensetneg). **Kedua**, pengundangan peraturan perundang-undangan lain dilaksanakan oleh "*menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.*"⁴⁸ Dari pengaturan tersebut, adanya dualisme pengundangan oleh Kemensetneg dan Kemenkumham menunjukkan belum ada keajekan kebijakan dalam hal pengundangan peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, hal itu karena ketiadaan kementerian/lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari banyak kementerian/lembaga pemerintahan, Kemenkumham memang mendominasi tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pengharmonisasian. Akan tetapi masalahnya, kewenangan yang dijalankan oleh Ditjen PP Kemenkumham masih sebatas mengoordinasikan dan menyelaraskan norma, belum memiliki kebijakan intervensi yang kuat. Sekalipun di lingkup kementerian/lembaga berlaku Perpres No. 68 Tahun 2021 yang melibatkan Sekretaris Kabinet juga tidak berimplikasi pada perbaikan kelembagaan secara sistemik. Justru makin menambah prosedur pembentukan kementerian/lembaga karena ada tambahan tahapan dan pelibatan lembaga baru. Masalah itu semakin memperkuat argumentasi perlunya menjalankan perintah Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 dengan harapan akan mewujudkan rekonstruksi struktural dan tata kelola lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan.

Sebelum membentuk lembaga baru untuk menjalankan amanat Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019, menurut penulis perlu ada revisi UU No. 13 Tahun 2022 terkait dualisme pengundangan yang dilakukan Kemensetneg dan lembaga baru yang nantinya akan dibentuk. Andaikata ingin memperbaiki tata kelola kelembagaan dan memperkuat lembaga yang nantinya akan dibentuk, maka semua peraturan perundang-undangan tingkat nasional sebaiknya diundangkan oleh satu lembaga saja. Sebetulnya Pasal 85 versi UU No. 15 Tahun 2019 sudah tepat karena menyerahkan kewenangan pengundangan pada satu lembaga. Namun justru Pasal 85 mengalami degradasi pasca diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.

⁴⁸ Lihat Pasal 85 UU Nomor 13 Tahun 2022.

Dalam rencana rekonstruksi tata kelola kelembagaan perlu didorong dengan komitmen politik hukum pemerintah secara serius. Dikatakan oleh Mahfud MD, politik hukum merupakan kebijakan terkait hukum dan termasuk peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan (*ius constituendum*) baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan cara mengganti hukum lama guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan negara.⁴⁹ Pendekatan politik hukum itu dilakukan guna mencermati adanya permasalahan kelembagaan eksisting di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, karena itu membutuhkan adanya rekonstruksi politik hukum kelembagaan guna menjawab tantangan hukum yang terjadi saat ini untuk diwujudkan di kemudian hari.

Melalui pembentukan kementerian/lembaga yang diamanatkan Pasal 99A, tujuan filosofisnya adalah terciptanya tatanan sistem hukum terkait peraturan perundang-undangan yang tertib berdasarkan cita hukum nasional (*rechtsidee*) yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Kemudian tujuan praktisnya adalah menciptakan hubungan koordinasi antar lembaga, pembagian fungsi dan kewenangan yang tidak lagi tumpang tindih, serta tercipta efektivitas dan efisiensi pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵⁰ Apabila tidak dilakukan perbaikan tata kelola lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, maka implikasi praktisnya akan berakibat tidak terkontrolnya pembentukan peraturan serta terjadi disharmoni dan *hyper-regulations*.

Sesuai analisis di atas, penulis mengagagas desain pembentukan lembaga yang nantinya menjadi *leader sector* pembentukan peraturan perundang-undangan. Selengkapnya sebagai berikut:

1. Bentuk Kelembagaan

Umumnya ada dua bentuk lembaga pemerintahan, yaitu kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian (LPNK). Kedua jenis kelembagaan itu akan menentukan susunan dan wewenang organisasi. Apabila menggunakan bentuk kementerian maka

⁴⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. Ke-7 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017), 1.

⁵⁰ Dixon Sanjaya dan Daly Erni, "Kewenangan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan: Perkembangan Pengaturan dan Peralihan Kewenangan", *Jurnal USM Law Review* 7, no 1 (2024): 216, 218-219, dan 222.

susunan organisasinya didasarkan pada ketentuan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Apabila memilih bentuk kementerian, dikhawatirkan akan bertumpukan dengan urusan pemerintahan yang lain—sebagai akibat ketatnya berbagai urusan sektoral pemerintah. Terlebih lagi selama ini nomenklatur dan wewenang tiap kementerian selalu berganti setiap pergantian rezim pemerintahan seperti dalam pembentukan Kabinet Merah Putih. Sehingga akan menjadi tidak efektif apabila menerapkan bentuk kementerian, sekalipun ketentuan batas kementerian telah dihapuskan.

Menurut penulis, bentuk kelembagaan yang ideal berupa LPNK yang kedudukannya setingkat kementerian. Harapannya akan memberikan kejelasan organisasi dan kewenangan yang kuat karena bisa tetap eksis dalam lintas rezim pemerintahan. Terlebih selama ini dibanding kementerian yang nomenklatur dan wewenangnya sering berubah-ubah, LPNK relatif stabil tidak mengalami perubahan nomenklatur dan wewenang. Apabila dibandingkan dengan beberapa negara lain pun bentuk lebih banyak menggunakan lembaga, seperti di Australia (*The Office of Best Practice Regulation “OBPR”*); Jepang (*Cabinet Legislation Bureau “CLB”*); dan Amerika Serikat (*The Office Information and Regulatory Affairs “OIRA”*). Sedangkan bentuk kementerian diterapkan Korea Selatan bernama *Ministry of Government Legislation (MOLEG)*.

2. Integrasi Direktorat, Badan, dan Biro

Ada dua model pembentukan lembaga dengan meminjam referensi hukum layaknya badan usaha. *Pertama*, membentuk lembaga dengan nomenklatur dan susunan organisasi yang baru—yang asalnya dari lembaga eksisting. Model ini seperti yang diterapkan saat meleburkan berbagai lembaga/badan penelitian di lingkup pemerintahan menjadi Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Apabila menggunakan model peleburan semacam BRIN, maka Ditjen PP dan BPHN diintegrasikan menjadi satu kesatuan lembaga yang menggunakan nomenklatur baru, sehingga eksistensi Ditjen PP dan BPHN menjadi bubar. Namun permisalan dalam konteks ini yang dimaksud sebetulnya tidak terbatas Ditjen PP dan BPHN saja, sebab di banyak kementerian juga terdapat biro hukum yang fungsinya sama seperti

Ditjen PP dan BPHN—yang dapat dileburkan. Seperti yang ada di Kemendagri, Kemensetneg, Sekretariat Kabinet, dan Kementerian Bappenas/PPN.

Kedua, menggunakan model penggabungan, yakni salah satu lembaga menggabungkan diri ke lembaga lain dan status lembaga yang menggabungkan diri itu dibubarkan. Penulis menggambarkan misalnya Ditjen PP—dan biro hukum pada banyak kementerian—menggabungkan diri ke BPHN, dan BPHN tersebut juga memisahkan diri dari Kemenkumham. Artinya, kelembagaan BPHN menjadi satu kesatuan lembaga tersendiri yang tidak berada di bawah naungan Kemenkumham. Gambaran permisalan itu juga bisa berlaku sebaliknya, yakni BPHN menggabungkan diri ke Ditjen PP. Namun demikian, penulis lebih sepakat apabila Ditjen PP menggabungkan diri ke BPHN karena dua sebab, yaitu: (1) alasan historis, bahwa BPHN memiliki histori kelembagaan yang begitu panjang sejak digagas pada 30 Mei 1958 (lebih tua dari Ditjen PP) yang masih eksis sampai saat ini; serta (2) alasan praktis, bahwa BPHN memiliki tugas dan fungsi yang cakupannya lebih luas ketimbang Ditjen PP, sebab wewenang Ditjen PP cenderung berkaitan dengan urusan teknis yang bisa juga dimiliki oleh BPHN.

Terkait kelembagaan ini tidak bisa dipisahkan dengan nomenklatur atau nama lembaga. Berangkat dari model pembentukan lembaga yang penulis gagas di atas, nomenklaturnya bisa menggunakan nama baru atau nama yang sudah ada—*in casu* menggunakan nama BPHN. Penentuan nomenklatur tersebut penting diperhatikan karena sesungguhnya tidak diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019, sehingga termasuk *opened legal policy*. Menteri Sekretaris Negara, Pratikno,⁵¹ pernah mengatakan ada opsi untuk memberi nama Badan Regulasi Nasional.⁵² Namun opsi itu masih belum diputuskan secara resmi hingga sekarang. Namun dibanding membentuk dengan nomenklatur baru, penulis mempertimbangkan untuk tetap menggunakan nomenklatur BPHN. Sebab hal itu berangkat dari historisme kelembagaan BPHN

⁵¹ CNN Indonesia, “Jokowi Bentuk Badan Regulasi Nasional dalam Waktu Dekat,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191113211321-32-448132/jokowi-bentuk-badan-regulasi-nasional-dalam-waktu-dekat>, 2023, diakses 10 Oktober 2023. Lihat juga Hukumonline.com, “Masukan PSHK Terkait Pembentukan Badan Regulasi Nasional”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/masukan-pshk-terkait-pembentukan-badan-regulasi-nasional-lt5d650e94770f9/?page=all>, diakses 10 Oktober 2023.

⁵² Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (Yogyakarta: Mojok Grup, 2022), 253-256.

yang memang sudah berkiprah lama dan sejak awal membidangi urusan pembinaan peraturan perundang-undangan. Meski kedepannya nanti menggunakan nomenklatur BPHN, akan tetapi terhadap susunan organisasi dapat dilakukan penyesuaian sesuai dengan kebutuhan kelembagaan. Sebab pastinya mengalami perubahan signifikan akibat adanya pengintegrasian banyak lembaga.

3. Bentuk Peraturan Perundang-Undangan

Setiap kementerian dan lembaga/badan pemerintahan umumnya dibentuk dengan dasar hukum Perpres. Sebab keberadaan LPNK memang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dengan dibentuk dengan Perpres maka akan menjadikan kedudukan lembaga di bidang perundang-undangan tersebut setara dengan kementerian dan LPNK lainnya.⁵³ Lembaga ini tidak dibentuk dengan undang-undang, sebab umumnya lembaga yang dibentuk dengan undang-undang merupakan lembaga negara independen yang tidak termasuk LPNK atau untuk menjalankan amanat konstitusi.⁵⁴ Karena lembaga yang akan dibentuk merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan, maka memang tepat apabila dasar pembentukannya berupa Perpres. Pandangan itu juga sejalan dengan salah satu klasifikasi lembaga negara menurut Jimly Asshiddiqie yakni lembaga yang dibentuk berdasarkan UU yang diatur lebih lanjut dengan PP dan/atau Perpres.⁵⁵

4. Kewenangan Lembaga

Lembaga yang nantinya akan dibentuk menjalankan tugas dan fungsi atau kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh BPHN, Ditjen PP, dan biro hukum dari kementerian/lembaga sektoral. Meski demikian kedepannya dapat dimungkinkan apabila terdapat penambahan kewenangan sesuai dengan kebutuhan kelembagaan untuk melakukan perbaikan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 dan aturan perubahannya serta peraturan

⁵³ Aprilian Sumodiningrat dkk., "Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Partisipatif," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (September 2022): 387.

⁵⁴ Lihat Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).

perundang-undangan terkait, tugas dan fungsi atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yang akan dibentuk paling tidak meliputi:

- a. melakukan pembinaan hukum yang sebelumnya menjadi kewenangan BPHN, utamanya di bidang peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan fungsi teknis dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:
 - 1) mengoordinasikan perencanaan undang-undang dalam prolegnas bersama DPR serta mengoordinasikan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya di lingkup eksekutif;
 - 2) mengoordinasikan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya di lingkup eksekutif;
 - 3) mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan untuk lingkup pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
 - 4) mengoordinasikan pembahasan RUU antara DPR dengan kementerian/LPNK terkait, serta pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya di lingkup eksekutif; dan
 - 5) melakukan pengundangan peraturan perundang-undangan;
- c. menetapkan standar, norma, pedoman, dan kriteria peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan pemantauan, peninjauan, analisis, dan evaluasi peraturan perundang-undangan;
- e. mengelola JDIH secara terintegrasi; dan
- f. melakukan penerjemahan peraturan perundang-undangan.

PENUTUP

Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 telah mengamanatkan untuk membentuk kementerian/lembaga yang menjadi *leader sector* pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun hampir lima tahun berlakunya ketentuan tersebut pemerintah masih belum menindaklanjuti dengan serius. Sebagai bentuk gagasan rekonstruksi kelembagaan eksisting, terdapat empat desain kelembagaan yang harus diperhatikan untuk menindaklanjuti pembentukan lembaga yang diamanatkan Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019, diantaranya: (1) bentuk kelembagaan; (2) integrasi direktorat dan badan; (3) bentuk peraturan perundang-undangan; dan (4) kewenangan lembaga. Keberadaan lembaga tersebut diharapkan menjadi sarana untuk memperbaiki tata kelola lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Tujuan praktisnya

diharapkan mampu meredam pembentukan perundang-undangan yang tidak penting guna menghindari obesitas dan disharmoni regulasi. Dengan tidak membentuk lembaga yang diamanatkan Pasal 99A, maka akan berimplikasi pada kuantitas (jumlah) peraturan perundang-undangan yang semakin tidak terkontrol dan juga memperburuk kualitas (substansi) peraturan perundang-undangan, baik dari segi proses pembentukan maupun substansinya, termasuk peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan di tingkat daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Ke-5. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Anggono, Bayu Dwi. "Evaluasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Daerah." Bahan pemaparan disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Pengajar Ilmu Perundang-Undangan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada 16 Maret 2023.
- — —. "Pembaruan Penataan Peraturan Perundang-Undangan: Suatu Telaah Kelembagaan," Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Jember pada 29 Oktober 2022.
- — —. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- — —. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1-9. DOI: 10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.
- — —. "Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2, (2020): 131-145.
- Anggraeni, Ricca dan Muhammad Ihsan Maulana. "Pengaruh Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." Dalam *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Filsafat Hukum: Dimensi Tematis dan Historis*. Malang: Setara Press, 2013.
- Bakri, M. *Pengantar Hukum Indonesia: Sistem Hukum Indonesia pada Era Reformasi (Jilid I)*. Ke-2. Malang: UB Press, 2013.

- Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 435-457. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1>.
- CNN Indonesia. "Jokowi Bentuk Badan Regulasi Nasional dalam Waktu Dekat." <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191113211321-32-448132/jokowi-bentuk-badan-regulasi-nasional-dalam-waktu-dekat>, 2023. Diakses 10 Oktober 2023.
- Harijanti, Susi Dwi. "Omnibus dan Reformasi Regulasi," bahan pemaparan disampaikan pada Diskusi PSHK berjudul "Preseden Pendekatan Omnibus Dalam Reformasi Regulasi". Diakses 9 Oktober 2023.
- Huda, Ni'matul. "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (2021): 550-71. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>.
- Hukumonline.com. "Charles Simabura, Kritikus dari Andalas tentang Keliaran Kuasa Menteri Jokowi." <https://www.hukumonline.com/berita/a/charles-simabura--kritikus-dari-andalas-tentang-keliaran-kuasa-menteri-jokowi-lt6388720ab01e1/?page=all>. Diakses 9 Oktober 2023.
- — —. "Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU." <https://www.hukumonline.com/berita/a/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu-lt5bdc39c5d3a98/?page=all>. Diakses 10 Oktober 2023.
- — —. "Masukan PSHK Terkait Pembentukan Badan Regulasi Nasional", <https://www.hukumonline.com/berita/a/masukan-pshk-terkait-pembentukan-badan-regulasi-nasional-lt5d650e94770f9/?page=all>, diakses pada 10 Oktober 2023.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan Jilid I*. Yogyakarta: Kanisius, 2000.
- Irianto, Sulistyowati, dan Sidharta. *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Isra, Saldi. "Merampingkan Regulasi." <https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>. Diakses 9 Oktober 2023.
- Kementerian PPN/Bappenas. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015.
- Madjid, Mario Agritama S.W. dkk. "Kapabilitas Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja dan Urgensi Pembentukan Badan Pusat Legislasi Nasional", *Lex Renaissance* 8, no. 2 (2023): 189-213. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol8.iss2.art1>.
- Manullang, E. Fernando M. "Misinterpretasi Ide Gustav Radbruch mengenai Doktrin Filosofis tentang Validitas dalam Pembentukan Undang-Undang", *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 2 (2022): 453-480. DOI: <https://doi.org/10.22437/ujh.5.2.453-480>.

- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Ke-7. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Mojok Grup, 2022.
- Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- OECD. *Reviews of Regulatory Reform, Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Market*. OECD Publishing, 2012.
- Purwadi, Ari. "Pokok-Pokok Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 3, no. 20 (1990).
- Sadiawati, Diani dkk. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: YSHK, 2019.
- Sagama, Suwardi. "Reformulasi Hierarki Peraturan pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Volksgeist* 1, no. 2 (2018): 185-197. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v1i2.1967>.
- Sanjaya, Dixon dan Daly Erni. "Kewenangan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan: Perkembangan Pengaturan dan Peralihan Kewenangan", *Jurnal USM Law Review* 7, no 1 (2024): 208-225. DOI: <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v7i1.8141>
- Setiadi, Wicipto. "Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia* 4, no. 2 (2007): 45-56.
- — —. "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law", *Jurnal Rechtsvinding* 9, no. 1 (2020): 39-52.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. "Memaknai Harmonisasi Peraturan di Indonesia." <https://www.hukumonline.com/klinik/a/memaknai-harmonisasi-peraturan-di-indonesia-lt629d92ccd8920/>. Diakses 9 Oktober 2023.
- Sumodiningrat, Aprilian dkk. "Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Partisipatif", *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 380-395.
- Supancana, Ida Bagus Rahmadi. *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Atmajaya, 2017.
- Susskind, Richard. "Legal Informatics: a Personal Appraisal of Context And Progress", *European Journal of Law and Technology* 1, no 1 (2010): 88-110
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki peraturan perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 143-178.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007.