Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia
Badan Keahlian DPR RI

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN HAK ASASI MANUSIA
BADAN KEAHLIAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
2026

SUSUNAN TIM KERJA

PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Pengarah	:	Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. (Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Penanggung Jawab	:	Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H. (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia)
Ketua	:	Titi Asmara Dewi, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya)
Wakil ketua	:	1. M. Nurfaik, S.H.I. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda) 2. Noval Ali Muchtar, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
Sekretaris	:	1. Rafli Fadilah Muhammad, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama) 2. Sutan Maulidena Syahputra, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama) 3. Sekar Ayu S, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
Anggota	:	1. Dr. Laily Fitriani, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Utama) 2. Khopiatuziadah, S.Ag., LL. M. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Utama) 3. Teguh Nirmala Yekti, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 4. Yeni Handayani, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 5. Dr. Eka Martiana Wulansari, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 6. Atisa Praharini, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya) 7. Raden Priharta Budiprasetya Ekalaya P.

Y., S.H., M.Kn.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
8. Yudarana Sukarno Putra, S.H., LLM.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
9. Achmadudin Rajab, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
10. Agus Priyono, S.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
11. Apriyani Dewi Azis, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
12. Christina Devi Natalia, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
13. Stephanie Rebecca Magdalena R. Purba, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
14. Yanuar Putra Erwin, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
15. Tommy Cahya Trinanda, S.H., LLM
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
16. Shintya Andini Sidi, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
17. Sumitra Abdi Negara, S.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
18. Aryudhi Permadi, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
19. Nova Manda Sari, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
20. Puteri Hikmawati, S.H., M.H.
(Analis Legislatif Ahli Utama)
21. Dr. Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.
(Analis Legislatif Ahli Utama)
22. Nur Azizah, S.H., M.H.
(Analis Pemantauan Peraturan Perundang-undangan Legislatif Ahli Muda)
23. Ri'dhollah Purwa Jati, S.H.
(Analis Pemantauan Peraturan

Perundang-undangan Legislatif Ahli Pertama)

24. Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.
    (Analis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Ahli Madya)
25. Dela Asfarina Cahyaningrum, S.H., M.H.
    (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
26. Yessica Stephanie, S.H.
    (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
27. Unik Karlita, S.H.
    (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
28. Rona Jinan Zahro, S.H.
    (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
29. Sakti Krisna Wijaya, S.H.
    (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)

KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang (RUU tentang PUU). Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Badan Keahlian DPR RI) mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2014) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 17 Tahun 2014; Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Perpres No. 26 Tahun 2020) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Perpres No. 26 Tahun 2020, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagaimana diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan RUU sesuai dengan standar penyusunan RUU yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang P3) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU tentang P3 serta dukungan keahlian dalam proses pembahasan RUU.

Kami menyadari terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Akhir kata, kami harapkan isi dari

Naskah Akademik dan RUU tentang PUU dapat menjadi acuan yang kuat dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah yang akan melahirkan dasar hukum.

Jakarta, November 2026
Kepala Badan Keahlian DPR RI

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
NIP. 198206232005011002

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas tersusunnya Naskah Akademik RUU tentang PUU dengan baik dan lancar. Naskah Akademik dan RUU ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI dan dilaksanakan oleh Tim yang terdiri atas perancang peraturan perundang-undangan, analis legislatif, analis pemantauan peraturan perundang-undangan legislatif, analis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia sebagai penanggung jawab.

RUU tentang PUU yang memuat materi muatan mengenai pembentukan materi Undang-Undang diharapkan menjadi solusi bagi permasalahan dan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat terhadap aturan pembentukan Undang-Undang. Penyusunan RUU ini dan didasarkan pada hasil kajian yang dimuat dalam Naskah Akdemik. Adapun, Naskah Akademik RUU ini disusun berdasarkan hasil studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder. Selain itu, untuk melengkapi studi kepustakaan/literatur tersebut dilaksanakan konsultasi publik berupa seminar nasional, pengumpulan data, diskusi (*focus group discussion*), dan uji konsep dengan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*), para pakar, dan akademisi.

Kami berharap isi dari Naskah Akademik dan RUU tentang PUU ini dapat menjadi acuan yang kuat dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah yang akan melahirkan dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, November 2026
Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia
Badan Keahlian DPR RI

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.
NIP. 197111111996031001

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN IV

KATA PENGANTAR VI

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi Masalah 4
C. Tujuan Dan Kegunaan 5
D. Metode 5

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 6

A. Kajian Teoretis 6
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma 66
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat, Dan Perbandingan Dengan Negara Lain 72
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara 191

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 226

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ..226
B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/Mpr/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 228
C. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Uu Tentang Cipta Kerja) 236
D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 239
E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah 242
F. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Uu No. 17

Tahun 2014 Tentang Md3) Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Uu No. 17 Tahun 2014 Tentang Md3 245
G. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 249
H. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.....252
I. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 Tentang Penyesuaian Pidana 254

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 261

A. Landasan Filosofis 261
B. Landasan Sosiologis.....263
C. Landasan Yuridis.....266

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG.....269

A. Jangkauan 269
B. Arah Pengaturan 269
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang 270

BAB VI PENUTUP.....323

A. Simpulan.....323
B. Saran.....330

DAFTAR PUSTAKA 331

LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG.....344

LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG 348

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis. Dalam negara hukum yang demokratis, pembentukan undang-undang memiliki kedudukan yang strategis karena menjadi salah satu instrumen utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, pelaksanaan kebijakan pemerintahan, serta perlindungan hak dan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang harus dilaksanakan secara terencana, terpadu, sistematis, transparan, dan akuntabel dengan menjunjung tinggi prinsip kepastian hukum dan keadilan.

Secara konstitusional, Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Amanat tersebut menjadi dasar perlunya pengaturan khusus yang secara komprehensif mengatur proses pembentukan undang-undang. Hal ini juga diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-XXIII/2025 yang pada pokoknya menegaskan bahwa Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai sebagai perintah untuk membentuk undang-undang khusus mengenai tata cara pembentukan undang-undang, bukan undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum. Dengan demikian, penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang (RUU tentang Pembentukan Undang-Undang) merupakan pelaksanaan amanat konstitusi sekaligus upaya memperkuat landasan hukum dalam penyelenggaraan fungsi legislasi.

Selama ini, pengaturan mengenai pembentukan undang-undang menjadi satu kesatuan dengan pengaturan pembentukan jenis peraturan perundang-undangan lainnya dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perkembangannya, pengaturan tersebut dinilai belum sepenuhnya

mampu mengakomodasi kebutuhan dan karakteristik Pembentukan Undang-Undang yang memiliki proses, mekanisme, serta keterlibatan lembaga negara yang berbeda dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Kondisi tersebut antara lain tercermin dari belum komprehensifnya pengaturan mengenai Pembentukan Undang-Undang, sehingga dalam pelaksanaan pengujian formil undang-undang masih terdapat penggunaan ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, seperti Peraturan DPR, sebagai salah satu batu uji. Hal ini menunjukkan perlunya pengaturan yang lebih lengkap dan tegas mengenai tata cara pembentukan undang-undang dalam suatu undang-undang tersendiri.

Selain itu, dalam praktik Pembentukan Undang-Undang terdapat sejumlah materi muatan yang memerlukan penyempurnaan dan pengaturan lebih lanjut. Pertama, terkait perencanaan Pembentukan Undang-Undang melalui daftar kumulatif terbuka sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Pengaturannya perlu diperjelas agar tidak hanya mencakup putusan yang mengabulkan permohonan, tetapi juga putusan yang menolak permohonan namun dalam pertimbangan hukumnya memuat judicial order yang perlu ditindaklanjuti.

Kedua, diperlukan reformulasi pengaturan mengenai mekanisme carry over terhadap RUU yang belum selesai dibahas dalam periode keanggotaan DPR sebelumnya. Pengaturan tersebut perlu menegaskan bahwa keputusan untuk melanjutkan pembahasan RUU melalui mekanisme *carry over* ditentukan oleh DPR pada masa keanggotaan berikutnya bersama Presiden, sedangkan DPR pada masa keanggotaan sebelumnya menyampaikan daftar RUU yang belum diselesaikan dalam pembicaraan tingkat I.

Ketiga, diperlukan pengaturan mekanisme Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat (*fast track legislation*) untuk mengakomodasi kebutuhan Pembentukan Undang-Undang dalam keadaan atau kondisi tertentu yang memerlukan penyelesaian lebih cepat. Mekanisme tersebut tetap harus memperhatikan seluruh tahapan Pembentukan Undang-Undang, dengan penyesuaian atau percepatan jangka waktu penyusunan dan pembahasan. Pengaturan

secara khusus dalam RUU tentang Pembentukan Undang-Undang juga diperlukan untuk memberikan kejelasan bahwa mekanisme fast track legislation merupakan prosedur khusus dalam Pembentukan Undang-Undang.

Keempat, diperlukan perluasan pengaturan mengenai metode Pembentukan Undang-Undang. Pengaturan yang ada saat ini lebih menitikberatkan pada metode omnibus, sementara dalam praktik Pembentukan Undang-Undang juga dikenal metode kodifikasi, konsolidasi, dan metode lainnya. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang memberikan landasan hukum dan kepastian mengenai penggunaan berbagai metode tersebut sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan pengaturan yang akan dibentuk.

Kelima, Pembentukan Undang-Undang mengenai APBN memiliki karakteristik tersendiri yang berkaitan dengan siklus penganggaran negara, kewenangan konstitusional lembaga negara, serta hubungan antara pemerintah dan DPR. Selam ini Pembentukan Undang-Undang mengenai APBN diatur secara parsial dalam Peraturan Perundang-undangan dan karakteristik tersebut belum diatur secara memadai dalam ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga diperlukan pengaturan khusus mengenai proses Pembentukan Undang-Undang tentang APBN.

Keenam, diperlukan pengaturan mengenai parameter Pembentukan Perppu sebagai pedoman dalam memahami dan menerapkan persyaratan konstitusional pembentukannya. Selain itu, diperlukan kejelasan mengenai pengertian persidangan yang menjadi salah satu aspek penting dalam proses pembentukan undang-undang.

Ketujuh, ketentuan mengenai Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang perlu disempurnakan, khususnya berkaitan dengan ruang lingkup pelaksanaan Pemantauan dan Peninjauan serta tindak lanjut atas hasilnya. Pengaturan tersebut penting untuk memastikan bahwa Undang-Undang yang telah dibentuk tidak hanya dinilai dari aspek proses pembentukannya, tetapi juga dari pelaksanaan, efektivitas, dan kesesuaiannya dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan hukum.

Kedelapan, perkembangan teknologi informasi dan komunikasi menuntut adanya penyesuaian dalam proses Pembentukan Undang-Undang. Digitalisasi dan pemanfaatan kecerdasan artifisial atau akal imitasi perlu diakomodasi untuk mendukung efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas proses Pembentukan Undang-Undang, dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian, keamanan, dan tanggung jawab manusia dalam pengambilan keputusan legislasi.

Berbagai permasalahan dan kebutuhan penyempurnaan tersebut menunjukkan bahwa pengaturan mengenai pembentukan undang-undang memerlukan pengaturan yang lebih komprehensif, sistematis, dan sesuai dengan karakteristik pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, penyusunan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang menjadi penting untuk memberikan kepastian hukum, memperkuat kualitas proses legislasi, serta mewujudkan pembentukan undang-undang yang demokratis, partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, pemisahan pengaturan pembentukan Undang-Undang dari pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang menjadi kebutuhan yang perlu dijawab. Pemisahan ini tidak dimaksudkan untuk menciptakan fragmentasi hukum, melainkan untuk memastikan setiap jenis peraturan diatur sesuai dengan hakikat dan fungsi konstitusionalnya.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa pembentukan Undang-Undang berada pada persimpangan antara tuntutan kepastian normatif dan dinamika praktik legislasi yang terus berkembang. Kondisi ini memunculkan kebutuhan untuk merumuskan kembali persoalan-persoalan mendasar yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang sebagai fungsi legislasi konstitusional. Oleh karena itu, Naskah Akademik ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah yang relevan sebagai pijakan penyusunan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, identifikasi masalah dalam

Naskah Akademik ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kajian teoretis dan praktik empiris pembentukan Undang-Undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana evaluasi dan analisis pengaturan pembentukan Undang-Undang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
3. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan RUU tentang PUU?
4. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan dalam RUU tentang PUU?

C. Tujuan dan Kegunaan

Naskah Akademik ini disusun dengan tujuan:

1. Mengkaji teori dan praktik pembentukan Undang-Undang yang berkembang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Menganalisis dan mengevaluasi pengaturan pembentukan Undang-Undang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan RUU tentang PUU.
4. Menentukan sasaran, ruang lingkup, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU tentang PUU.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang PUU dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelaah data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, baik di tingkat Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya, serta berbagai dokumen hukum terkait. Untuk melengkapi kajian tersebut, dilakukan pula konsultasi publik melalui seminar nasional, diskusi kelompok terarah (*focus group discussion*), pengumpulan data, dan uji konsep dengan melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*), pakar, dan akademisi.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Negara Hukum

Gagasan mengenai negara hukum, telah lama muncul dalam peradaban manusia, yakni sejak zaman Yunani kuno melalui pemikiran Socrates dan Plato. Plato dalam bukunya yang berjudul *The Laws (Nomoi)* memperkenalkan gagasan negara hukum. Pemikiran negara hukum tersebut selanjutnya dikembangkan oleh beberapa orang, seperti John Locke dalam bukunya *"Two Treaties on Ciivil Government",* Monstequie melalui bukunya yang berjudul *"L'espirit des lois",* dan Imanuel Kant dalam bukunya *"Uber den Gemeinspruch"*.[1] Pemikiran negara hukum juga semakin berkembang dan semakin progresif melalui pemikiran A.V. Dicey dari Inggris dan F.J. Stahl dari Jerman.

Munculnya pemikiran negara hukum, tidak terlepas dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah. Hal tersebut karena setiap yang memerintah dari sisi sosiologi kekuasaan, berpotensi menyalahgunakan kekuasaannya. Lebih lanjut, menurut Lord Acton, orang yang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang. Hal ini terlihat dari doktrinnya yang sangat popular, *"power tents to corrupt, absolute power corrupts absolutely".* Untuk itu, agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia terjamin maka kekuasaan dari penguasa perlu dibatasi oleh hukum.[2] Menurut Jimmly Assiddiqie, setiap negara hukum menginginkan semua tindak atau perbuatan pemerintah harus memiliki dasar hukum atau dasar legalitas yang

---

[1]Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara,* Jakarta: Sinar Harapan, 1988, hal. 57.

[2]Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hal. 2.

jelas, baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Dengan kata lain, dalam negara hukum, hukumlah yang menjadi faktor penentu keseluruhan dinamika masyarakat.

Dalam khazanah ilmu hukum di Indonesia, istilah negara hukum seringkali dipadankan dengan istilah *the rule of law* (Bahasa Inggris) dan *rechtsstaat* (Bahasa Belanda). Kedua istilah tersebut memiliki latar belakang dan karakter yang sangat berbeda, meskipun dalam beberapa pembicaraan pemakaian kedua istilah tersebut seringkali disamakan. Pemikiran negara hukum *"the rule of law"* berkembang dari sistem hukum *Anglo Saxon* yang antara lain diterapkan di Inggris dan Amerika Serikat. Sedangkan pemikiran negara hukum *"rechtsstaat"* berkembang dari pemikiran dalam sistem hukum kontinental yang diterapkan di Eropa, seperti Belanda, Jerman, dan Prancis.[3]

The rule of law lahir dari pemikiran A.V. Dicey. Istilah *the rule of law* ditemukan dalam bukunya yang berjudul *Introduction to the Study of Constitution.* Dicey menjelaskan keunikan cara berhukum orang-orang Inggris yang menganut sistem *common law*. Dicey menarik garis merah dari cara berhukum tersebut sebagai sebuah konsep *the rule of law*, yakni masyarakat dan pemerintah taat dan patuh kepada hukum sehingga ketertiban dapat dinikmati bersama-sama, yang tidak ditemukan pada beberapa negara Eropa lainnya. Dicey sebagaimana dikatakan oleh G.W. Paton[4] memberikan 3 (tiga) syarat untuk *the rule of law*, yakni:

> *the supremacy of regular law over arbitrary power; equality before the law in the sense that officials must obey it ang are subject to the jurisdiction of the ordinary courts; and the fact that the law of the constitution is the result of decisions of the courts as to the rights of privat individual.*

Lebih lanjut, S.F. Marbun menguraikan unsur-unsur *the rule of law* menurut A.V. Dicey sebagai berikut:[5]

---

[3]Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* Bandung: Penerbit Alumni, 1986, hal. 307.

[4]G.W. Paton, *A Text Book of Jurisprudence,* Oxford University Press, 1955, hal. 277.

[5]S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia,* cetakan kedua, Yogyakarta: Liberty, 2003, hal. 7-8.

1. Supremasi aturan-aturan hukum *(the absolute supremacy or predominance of law);*
2. Kedudukan yang sama di hadapan hukum *(equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrared by ordinary law courts)*; dan
3. Adanya jaminan hak terhadap hak asasi manusia *(a formula expressing that fact that with us the law constitution, the rules which in foreign countries naturally from parts of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of the individuals as defined and enforce by the countries).*

Pandangan dan pemikiran Dicey inilah yang berpengaruh di negara-negara yang menganut sistem *Anglo Saxon* yang memosisikan bahwa semua orang dipandang sama *(equal)* di hadapan hukum. Asas persamaan *(equality)* menghendaki siapapun yang bersalah di hadapan hukum harus diadili oleh pengadilan yang sama *(ordinary court)*. Peradilan yang sama untuk semua orang tanpa membedakan kedudukan orang-orang tersebut. Namun, Paton memberikan kritikan terhadap pandangan Dicey karena menurut Paton tidak cukup dengan *the rule of law* saja. Hal ini karena Undang-Undang dapat berisi hal-hal yang berbeda. Undang-Undang dapat memberikan perlindungan bagi manusia terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa, tetapi Undang-Undang juga dapat dibuat untuk membenarkan penguasa yang sewenang-wenang.[6]

Pemikiran F. J. Stahl mengenai negara hukum *(rechtsstaat)* dipengaruhi oleh pemikiran tentang kekuasaan raja di Roma dan Eropa Barat. Menurut F. Hayek, konsep negara hukum *rechtsstaat* awalnya dipinjam dari konsep hukum Jerman, yang dapat diterjemahkan sebagai *"legal state", "state of law", "state of justice", or "state of rights",* yakni pelaksanaan kekuasan pemerintahan yang

[6] *Ibid.*

dibatasi oleh hukum.[7] F. J. Stahl mengemukakan setidaknya terdapat 4 unsur *rechsstaat,* yakni sebagai berikut:[8]

1. Jaminan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri (independen).

Ada tiga tipe negara hukum dalam perspektif *rechsstaat. Pertama,* tipe negara hukum liberal, yakni menghendaki agar negara berstatus pasif. Artinya, negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak harus sesuai hukum. Di sinilah, kaum liberal menghendaki antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum. *Kedua*, tipe negara hukum formil, yakni negara hukum yang mendapatkan pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan Undang-Undang. Negara hukum formil disebut dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum. *Ketiga*, tipe negara hukum materiil, yakni pengembangan lebih lanjut dari negara hukum formil; tindakan dari penguasa harus berdasarkan Undang-Undang atau harus berlaku asas legalitas maka dalam negara hukum materiil tindakan penguasa demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari Undang-Undang atau berlaku asas oportunitas.[9]

Unsur-unsur negara hukum yang awalnya hanya terdiri dari beberapa elemen saja, seperti pemikiran A.V. Dicey dan F.J. Stahl, dalam kenyataannya mengalami perkembangan, sejalan dengan perkembangan pemikiran tentang negara hukum itu sendiri. Hal tersebut ditandai dengan hasil pertemuan *International Commission of Jurist* di Bangkok pada tahun 1965. Hasil pertemuan tersebut antara

---

[7]Friedrich Hayek, *The Constituion of Liberty,* Chicago: University of Chicago Press, 1960, hal. 199.

[8]Adi Sulistiyono, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral, cet I,* Surakarta: UNS Press, hal 32.

[9]Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara Fh, *Ilmu Negara: dalam Multiperspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama,* Bandung: Pustaka Setia, 2017, hal 166.

lain memuat *"... That the rule of law can only reach its highest expression and fullest realization under a representative government freely chosen by universal adult suffrage, and that the rule of law requires effective machinery for the protection fundamental rights and freedoms".* [10]

Sehubungan dengan itu, S.F. Marbun mengemukakan unsur negara hukum berdasarkan deklarasi Bangkok sebagai berikut:[11]

1. Perlindungan konstitusional, yakni konstitusi selain menjamin hak-hak individu, namun juga harus menentukan pula cara prosedural memperoleh pelindungan terhadap hal-hal yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
4. Pemilihan umum yang bebas;
5. Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Negara Hukum Indonesia

Keberadaan Indonesia sebagai negara hukum dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *"Negara Indonesia adalah Negara Hukum".* Hal ini menunjukkan pengakuan yang kuat dan tegas dalam sistem hukum Indonesia, sehingga pembentuk konstitusi memandang perlu merumuskannya dalam UUD NRI Tahun 1945.

Politik hukum Indonesia tentang negara hukum menggabungkan dua unsur yang baik dari *rechtsstaat* dan *the rule of law,* bahkan sistem hukum lain sekaligus.[12] Hal ini dapat dilihat dari penetralan istilah *"rechtstaat"* menjadi "negara hukum" (tanpa label *rechtsstaat*

[10]International Commission of Jurists, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age: Report on the Proceedings of the South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, Thailand, February 15–19, 1965* (Geneva: International Commission of Jurists, 1965), hal. 175.

[11] S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia,* cetakan kedua, Yogyakarta: Liberty, 2003, hal. ...

[12]Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* Jakarta: LP3ES, 2007, hal. 51.

yang diletakkan dalam kurung) pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945.[13] Lebih lanjut, menurut Mahfud MD, penetralan peristilahan tersebut memiliki arti yang sangat penting. Di dalamnya terkandung konsep prismatik[14] tentang negara hukum (negara hukum prismatik), yaitu penggabungan unsur-unsur yang baik pada beberapa konsep yang berbeda ke dalam suatu konsep yang menyatu (integratif) yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan.

Negara hukum Indonesia memiliki karakteristik tersendiri dengan ciri khas Pancasila. Sebagai negara hukum pada umumnya. negara hukum Indonesia juga memiliki unsur-unsur umum suatu negara hukum. Unsur-unsur tersebut dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai pilar-pilar yang menjaga tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut negara hukum yang sebenarnya. Unsur-unsur tersebut ialah sebagai berikut:[15]

1. Supremasi hukum *(supremacy of law);*
2. Persamaan di dalam hukum *(equality before the law);*
3. Asas legalitas *(due process of law);*
4. Pembagian kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara;
8. Peradilan tata negara *(constitutional court)*;
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis *(demokratische rechtsstaat)*;
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara *(welfare rechtsstaat)*;
12. Transparansi dan kontrol sosial; dan
13. Berketuhanan Yang Maha Esa.

---

[13]Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, dalam Penjelasan Umum angka I UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa "Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum *(rechtsstaat)* bukan berdasarkan kekuasaan belaka *(machtsstaat)*.

[14]Moh. Mahfud MD, *loc. cit.*

[15]Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 123-130.

Unsur negara hukum menurut Jimly tersebut sangat kompleks dan sesuai dengan pengaturan dalam suatu negara modern yang cenderung merumuskan segala sesuatu secara rinci dan kompleks. Dengan demikian, akan mudah melakukan evaluasi apakah suatu negara dapat disebut sebagai negara hukum modern atau tidak.

Konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dianut oleh kelompok *Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental. Pada kedua kelompok tersebut konsep negara hukum didasarkan pada paham liberal individualistis, sedangkan negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila. Perbedaan lainnya terletak pada masalah kedudukan individu terhadap masyarakat dan hak serta kewajiban individu terhadap masyarakat. Dalam konsep negara hukum *Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental diberikan porsi kebebasan individu sangat besar, sedangkan di Indonesia berdasarkan pandangan hidup dan latar belakang sejarah maka peranan negara cukup besar terhadap rakyatnya, terhadap hal itu dituangkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea IV.[16]

Negara hukum Indonesia memiliki keistimewaan dibandingkan dengan konsep negara hukum lainnya, baik konsep *rechtsstaat* maupun konsep *rule of law*. Negara hukum Indonesia memodifikasi unsur-unsur negara hukum dalam konsep *rechtsstaat* maupun konsep *rule of law*, sesuai dengan cita hukum Negara Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila. Operasionalisasi dari konsep negara hukum Indonesia dituangkan dalam konstitusi negara, yaitu UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar negara yang menempati posisi sebagai hukum tertinggi dalam tertib hukum (*legal order*) Indonesia.[17]

---

[16]Sayuti, *Konsep Rechtsstaat dalam Negara Hukum Indonesia, Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan*, Vol. 4 No. 2, Desember 2011, hal. 95-96.

[17]Rokilah, *Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule of Law, Nurani Hukum:* Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1, Juni 2019, hal. 22.

2. Teori Hukum Berjenjang (*Stufenbau Theory*)

Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen meliputi 2 (dua) aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum dan aspek dinamis (*nomodinamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu. Lawrence M. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Hans Kelsen sebagai berikut:[18]

1. Setiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.
2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Teori Hans Kelsen yang hingga saat ini menjadi rujukan ilmu hukum yaitu *Stufenbau Theory*. Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan *judul General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg bahwa:[19]

> *"The creation of one norm - the lower one - is determined by another - the higher - the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity."*

Menurut Hans Kelsen, norma dasar (*basic norm/grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *grundnorm* itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada di

[18] Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 9.

[19] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1945), hal. 124.

bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.[20] Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara *(Staatsfundamentalnorm);*
2. Aturan-aturan dasar Negara/aturan pokok Negara *(staatsgrundgesetz);*
3. Undang-undang *(formed gesetz);* dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom *(verordnung & autonome satzung).*

Staatsfundamentalnorm merupakan norma yang merupakan dasar bagi terbentuknya konstitusi (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dari konstitusi suatu negara.

Menurut Hans Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *norm*; dasar *(basic norm)* dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staats grundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm,* atau norma fundamental negara *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi dapat berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:[21]

1. *Staatsfundamentalnorm:* Pancasila (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945);
2. *Staatsgrundgesetz:* Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz:* Undang-Undang; dan
4. *Verordnung en Autonome Satzung:* Secara hierarki mulai dari PP hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

---

[20] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius), ... hal....

[21] *Ibid.,* hal. 41-46.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Teori norma berjenjang atau *Stufenbau Theory* dari Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky sangat erat terkait dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan, baik menurut Hans Kelsen maupun Hans Nawiasky yang menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling rendah.

Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan sesuatu, dan norma perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Maria Farida Indrati S. mengatakan norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Selanjutnya menurut Hans Kelsen: [22]

> *A norm the validity of which can not be derived from a superior norm we call a "basic" norm, all norm whose validity may be traced back to one and the same basic norm form a system of norm, or an order. This basic norm cosistitutes, as common source, the bond between all the different norm of which an order consist.*

Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi yang disebut sebagai norma dasar. Norma

[22] *Ibid.,* hal.18-20.

dasar yang menjadi sumber utama merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normatif.

Hans Kelsen mengatakan norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, dimana norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya *"regresses"* ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar *(grundnorm)* yang tidak dapat kita telusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Norma dasar atau sering disebut *grundnorm, basic norm,* atau *fundamental norm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi tetapi berlakunya secara *pre-supposed,* yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat. Dikatakan bahwa norma dasar ini berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, karena apabila norma itu berlakunya masih berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi maka itu bukan merupakan norma yang tertinggi.

Sistem norma yang dinamik merupakan suatu sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya. Norma dasar dari suatu sistem yang dinamis adalah peraturan fundamental yang menjadi dasar rujukan bagi pembentukan norma-norma sistem tersebut. Suatu norma merupakan bagian dari suatu sistem yang dinamis jika norma tersebut telah dibuat menurut suatu cara yang ditentukan norma dasar *(grundnorm).*

Menurut Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, norma-norma dalam negara tersusun secara hierarki, dari yang paling umum yang bersifat abstrak hingga ke jenjang yang lebih khusus dan bersifat individual, di puncak norma tersebut terdapat norma dasar *(grundnorm* atau *basic norm).* Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik

(nomodynamics) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya. Oleh sebab itu, hukum dapat dikatakan sah *(valid)* apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah *(inferior)* dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi *(superior),* dan hukum itu berjenjang-jenjang dan bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sehingga pada akhirnya bersumber pada norma tertinggi.

Sistem hukum suatu negara merupakan suatu proses yang terus menerus, dimulai dari yang abstrak, menuju ke hukum yang positif, dan seterusnya sampai menjadi nyata. Semua norma merupakan satu kesatuan dengan struktur piramida. Dasar keabsahan suatu norma ditentukan oleh norma yang paling tinggi tingkatannya. Jadi menurut Hans Kelsen urutan norma itu dimulai dari *grundnorm,* kemudian dipositifkan. Sesudah itu akan menjadi norma nyata *(concretenorm).* Norma nyata lebih bersifat individual. Oleh karena norma positif merupakan "perantara" dari norma dasar dengan norma individual, maka disebut juga norma antara (*tussenorm*).

Lebih lanjut Hans Kelsen mengatakan, norma hukum (*legal norm*) dapat dibedakan antara *general norm* dan *individual norm.* Termasuk dalam *general norm* adalah *custom* dan *legislation.* Hukum yang diciptakan oleh *custom* disebut *customary law,* sedangkan hukum yang diciptakan oleh badan legislatif (*law created by legislative*) disebut *statute.* Kemudian, norma-norma individual meliputi "putusan badan administrasi" disebut *"administrative acts",* dan transaksi hukum atau *"legal transaction"* yaitu berupa *contract* dan *treaty.*

Dalam hubungannya dengan konstitusi, Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi menduduki tempat tertinggi dalam

hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional. Konstitusi merupakan *fundamental law.* Untuk itu Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme *"guarantees of the constitution".* Jadi dapat dikatakan bahwa hak menguji merupakan konsekuensi dari konstitusi tertulis, atau yang oleh Hans Kelsen disebut konstitusi dalam arti formal, atau konstitusi dalam arti sempit.

Hans Nawiasky mengatakan isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi suatu negara *(staatsverfassung),* termasuk norma pengubahannya. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari:

Kelompok I	:	*Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
Kelompok II	:	*Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
Kelompok III	:	*Formell Gesezt* (Undang-Undang 'formal');
Kelompok IV	:	*Verordnung & Autonome satzung* (Aturan Pelaksana & aturan otonom).

Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. la ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Selain itu "Norma Dasar" (*grundnorm*) sebagaimana yang disebutkan bersifat *pre-supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga tidak perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Suatu peraturan perundang-undangan biasanya hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya" atau dalam hal konstitusi ada ungkapan *"the supreme law of the land".* Oleh karena itu, tata urutan mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan

perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Undang-Undang yang akan ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kecuali dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Prinsip atau ketentuan yang menyebutkan: "Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat" bertalian dengan ajaran "supremasi parlemen". Di sini, UUD NRI Tahun 1945 lebih dipandang sebagai "asas-asas umum" daripada sebagai kaidah hukum. Logemann mengatakan, setiap peraturan hukum pada hakikatnya dipengaruhi oleh dua unsur penting yaitu:[29]

1. Unsur riil, karena sifatnya yang konkret, bersumber dari lingkungan di mana manusia itu hidup, seperti tradisi atau sifat-sifat yang dibawa manusia sejak lahir dengan perbedaan jenisnya.
2. Unsur idiil, karena sifatnya yang abstrak, bersumber pada diri manusia itu sendiri yang berupa "akal/pikiran" dan "perasaan".
3. Aturan dasar *(grundgesetze)* merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok, bersifat dasar, dan biasanya merupakan landasan luas bagi tata hukum yang lebih terperinci lagi.

Sebagai norma dasar suatu negara (*staatfundamentalnorm*) memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk UUD NRI Tahun 1945 atau konstitusi (tertulis), maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*gesetzesrecht*) yang berlaku dalam negara.

Biasanya aturan-aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara disebut *vervassung,* dan apabila dalam beberapa dokumen atau tersebar-sebar disebut *grundgessetze.* Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memperlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.

Pengaruh aliran positivisme menyebutkan bahwa hukum ini semata-mata suatu sistem dari kaidah-kaidah. Hukum harus dilihat semurni-murninya dan dipisahkan dari anasir-anasir lain yang sebenarnya merupakan hukum, seperti pengaruh-pengaruh sosiologis, psikologis, politik, dan Iain-Iain.

Negara adalah suatu ketertiban kaidah *(nomenordening),* yaitu suatu ketertiban negara *(staatsorde).* Negara adalah suatu sistem yang teratur. Hukum pun adalah suatu sistem yang teratur, oleh karena itu ketertiban negara adalah hal yang sama dengan ketertiban hukum. Suatu tata hukum merupakan sistem kaidah-kaidah hukum secara hierarki, sahnya kaidah hukum dari golongan tingkat yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaidah-kaidah yang termasuk golongan tingkat yang lebih tinggi.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Untuk mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib antara lain pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejak reformasi tahun 1998, yang merupakan tonggak sejarah baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar mulai tahun 1999 sampai dengan 2002 (sebanyak empat kali yang sering dikenal dengan amandemen).

Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki peraturan perundang-undangan. Saat ini, yang menjadi acuan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UU tentang P3. Sebelum berlakunya UU tentang P3, yang disahkan oleh DPR RI dan Presiden RI pada 12 Agustus 2011, sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, acuan hierarki peraturan perundang-undangan di negara ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004). Adapun UU tentang P3 merupakan pengganti dari UU No. 10 Tahun 2004.

Sebelum diatur dalam bentuk Undang-Undang, hierarki peraturan perundang-undangan mengacu pada dua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara (Tap MPR/MPRS) yaitu *Pertama*, TAP MPRS No. XX/ MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan perundang-undangan RI. *Kedua*, TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan perundang-undangan.

Sebelum Tap MPR hierarki Peraturan perundang-undangan mengacu pada Surat Presiden No. 3639/HK/59 pada tanggal 26 November 1959. Sedangkan, pertama kali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (UU No. 1 Tahun 1950). Undang-Undang tersebut ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis peraturan perundang-undangan pada masa itu dinyatakan dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1950 bahwa:

Pasal 1

"Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

a. *Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,*
b. *Peraturan Pemerintah,*
c. *Peraturan Menteri."*

Sedangkan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1950, bahwa tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1. Dalam artian peraturan yang disebutkan lebih dahulu memiliki hirarki atau derajatnya lebih tinggi dari peraturan yang disebutkan kemudian. Pada urutan pertama adalah Undang-Undang dan Perppu. Di bawah keduanya ada PP dan di bawah PP adalah Peraturan Menteri.

1. Teori Partisipasi Masyarakat (*Public Participation Theory*)

Pembentukan peraturan tidak hanya domain dari pembentuk peraturan. Pembentuk peraturan seharusnya mendengarkan aspirasi dari rakyat sebelum membentuk peraturan. Veri Junaidi mengemukakan bahwa peraturan yang berlaku untuk semua (*erga*

omnes) seharusnya melibatkan partisipasi publik secara deliberatif.[23] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi berarti perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, atau peran serta. Keikutsertaan atau keterlibatan masyarakat merupakan bagian dari hak masyarakat baik sebagai individu maupun sebagai satu kesatuan sistem sosial di masyarakat yang harus dihormati oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan.[24]

Dalam sistem demokrasi, kehendak rakyat merupakan hal yang mendasar. Menurut Gaventa dan Valderama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.[25] Robert A. Dahl mengemukakan bahwa demokrasi hanya dapat dibangun dengan partisipasi, semua warga masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk ikut berperan serta mendiskusikan atau membahas masalah-masalahnya dan mengambil keputusan.[26] Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu wujud negara demokrasi, masyarakat ikut terlibat dalam penyusunan kebijakan yang akan diterapkan.

Sherry R. Arnstein menyusun tipologi "tangga partisipasi warga negara" (*a ladder of citizen participation*) yang menggambarkan tingkat partisipasi dalam delapan anak tangga, dengan penjelasan sebagai berikut:[27] Anak tangga terbawah (pertama), yaitu manipulasi dan anak tangga kedua, yaitu terapi. Kedua anak tangga ini menggambarkan level dari "non-partisipasi", atau partisipasi yang

---

[23]Veri Junaidi dalam Dian Dewi Purnamasari, *Ketiadaan Parameter Partisipasi Publik dalam Pembentukan UU Amat Problematik*, dimuat dalam https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/04/08/parameter-partisipasi-publik-dalam-pembentukan-uu-dirumuskan, diakses tanggal 16 April 2024. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, deliberatif dengan asal kata "deliberasi" berarti proses menimbang-nimbang dengan mendalam dan hati-hati secara bersama-sama dalam pengambilan keputusan).

[24]Dahlia Andriani, Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, *Jurnal Prodigy*, Vol. 11 No.1, Juli 2023, hal. 20.

[25]John Gaventa and Camilo Valderama, *Participation, Citizenship and Local Governance. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June* 21-24, 1999.

[26] Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hal. 15.

[27]Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 1969, page 216-224.

dibuat-buat. Tujuan sebenarnya bukan memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam perencanaan atau menjalankan program, melainkan untuk memungkinkan pemegang kekuasaan untuk "mendidik" atau "menyembuhkan" masyarakat.

Anak tangga ketiga dan keempat, yaitu pemberitahuan dan konsultasi maju ke tingkat "tokenisme" yang memungkinkan warga yang tidak mampu untuk mendengar dan memiliki suara. Ketika mereka ditawarkan oleh pemegang kekuasaan, warga negara dapat benar-benar mendengar dan didengar. Namun di dalam kondisi ini mereka tidak memiliki kekuatan untuk memastikan bahwa pandangan mereka akan menjadi diperhatikan oleh pemegang kekuasaan. Ketika partisipasi dibatasi hingga tingkat ini, tidak ada tindak lanjut dan tidak ada jaminan untuk mengubah status *quo*.

Selanjutnya, anak tangga kelima, *placation*, merupakan level yang lebih tinggi dari tokenisme karena aturan dasarnya mengizinkan kaum marginal untuk menasihati, namun pemegang kekuasaan tetap memiliki hak untuk memutuskan. Lebih jauh ke atas adalah tingkat kekuatan warga negara dengan meningkatkan derajat pengaruh pengambilan keputusan. Warga dapat mengadakan kemitraan (tangga keenam) yang memungkinkan mereka untuk bernegosiasi dan terlibat dalam pertukaran gagasan dengan pemegang kekuasaan. Di anak tangga paling atas, ketujuh, pendelegasian kekuasaan dan kedelapan, kontrol warga negara, merupakan tingkat partisipasi yang tertinggi.

Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiyati Rahmatunnisa menjelaskan tangga partisipasi dari Arnstein sebagai berikut:[28]

a. *Manipulation*
   merupakan tingkat partisipasi yang paling rendah, masyarakat hanya dipakai namanya saja untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak pernah terjadi;

[28]Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiyati Rahmatunnisa, Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung, *Jurnal Academia Praja*, Volume 3 Nomor 2, 2020, hal. 255-256.

b. *Theraphy*
pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri;

c. *Informing*
pemegang kekuasaan memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk memengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat;

d. *Consultation*
masyarakat tidak hanya diberitahu, tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan dengar pendapat dengan masyarakat (*public hearing*);

e. *Placation*
pemerintah sebagai pemegang kekuasaan perlu menunjuk sejumlah orang dari masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota satu badan publik. Hal ini menjadi penting, karena masyarakat pada akhirnya mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan karena kedudukan relatif rendah dan jumlah lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah;

f. *Partnership*
masyarakat memiliki hak untuk melakukan perundingan dengan pengambil kebijakan atau pemerintah. Atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi;

g. *Delegated Power*
pada tingkatan ini, masyarakat diberi wewenang untuk membuat keputusan pada proses perencanaan tertentu. Hal ini menjadi penting untuk menyelesaikan permasalahan. Pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat dengan tidak ada tekanan dari pihak tertentu yang ada di atasnya. Hal ini dimungkinkan masyarakat mempunyai kendali atas keputusan yang telah diberikan oleh pemerintah setempat;

h. *Citizen Control*
masyarakat dapat turut berpartisipasi di dalam mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan.

> Pada level ini, masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat melakukan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha ini berkaitan erat dengan sumber pendanaan untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.

Peran dan pelibatan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses pembentukan Undang-Undang semakin ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 [Perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020)]. Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan Undang-Undang adalah partisipasi masyarakat (termasuk asas keterbukaan). Lebih lanjut, Putusan MK tersebut menyatakan bahwa:

> Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan Undang-Undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan Undang-Undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*).[29]

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 juga merumuskan kembali hakikat dari partisipasi masyarakat yaitu tidak sekadar pertemuan demi pertemuan, melainkan merupakan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud

[29]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga persyaratan, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Partisipasi masyarakat tersebut terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap RUU yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan Undang-Undang, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam (i) penyusunan RUU; (ii) pembahasan bersama antara DPR dan Presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Dengan demikian, partisipasi yang bermakna mensyaratkan adanya dialog/komunikasi antara masyarakat/pemangku kepentingan dan pembentuk Undang-Undang secara rasional dan berkualitas yang bersifat dua arah, bukan merupakan penyaluran informasi sepihak dari negara kepada masyarakat, ataupun sebaliknya. Hal tersebut bertujuan untuk memperoleh pertimbangan publik sehingga dapat melahirkan Undang-Undang yang aspiratif dan berkualitas.

Dalam kaitannya dengan hal ini, pembentuk Undang-Undang perlu mengembangkan sistem/mekanisme yang mampu menyediakan ruang baik secara luring maupun daring agar terwujud dialog/komunikasi antarmasyarakat/pemangku kepentingan dan pembentuk Undang-Undang secara rasional, berkualitas, dan transparan. Mekanisme partisipasi tersebut perlu didesain sebagai pranata dialogis yang memadai antara pembentuk Undang-Undang dengan masyarakat. Mekanisme dialogis ini disebut oleh Jurgen Habermas sebagai *dialogic participation*, yakni partisipasi publik yang

dilakukan bukan hanya sekedar mendengar apa kebutuhan, keinginan, dan pendapat masyarakat, namun juga mempertimbangkan pendapat tersebut dan menjelaskan kepada publik apakah pendapatnya dapat diterima atau tidak.[30]

2. Sifat Putusan Mahkamah Konstitusi

Konstruksi yuridis dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, melegitimasi keberadaan MK sebagai lembaga peradilan yang mempunyai kedudukan konstitusional di samping Mahkamah Agung (MA) yang memiliki tugas utama menegakkan hukum dan keadilan secara merdeka sehingga idealnya terbebas dari pengaruh cabang kekuasaan negara lainnya baik eksekutif maupun legislatif.[31]

MK sebagai peradilan konstitusi memiliki karakter khas yang membedakannya dengan peradilan lainnya. Salah satu karakter khas tersebut ialah sifat putusan MK yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sehingga tidak terdapat upaya hukum atas putusannya. Berbeda dengan putusan lembaga peradilan MA yang menyediakan mekanisme upaya hukum lain melalui mekanisme banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, baik untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 (*judicial review*), memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Menurut Bambang Sutiyoso, makna dari putusan MK yang bersifat final adalah bahwa putusan tersebut merupakan upaya yang pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan.[32]

---

[30]Jurgen Habermas, *Three Normative Models of Democracy*, Constellations 1, 1994, page 1-10.

[31] Soeharno, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Penegak Hukum dan Pengadilan, *Jurnal LPPM Bidang Ekonomi, Sosial, Budaya dan Hukum*, Vol. 1 No. 2, 2014, hal. 13.

[32]Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 160.

Derivasi dari amanat konstitusi tersebut dapat dilihat dalam dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009), Pasal 10 ayat (1) *jo*. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU tentang Mahkamah Konstitusi). Pemaknaan lebih lanjut tentang sifat final dan mengikat putusan MK diatur pada penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan sebagai berikut:

> Putusan MK bersifat final, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

Apabila Pasal 10 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi ditafsirkan secara sistematis, terdapat beberapa parameter pokok yang menggambarkan tentang sifat putusan MK. Pertama, waktu keberlakuan putusan MK yang bersifat final ialah terhitung sejak dibacakan atau diucapkan. Dengan kata lain, dapat langsung diberlakukan pada saat itu pula. Kedua, sifat final yang dimaksud mengandung konsekuensi hukum berupa tidak tersedianya upaya hukum lanjutan atau tidak adanya mekanisme koreksi atas putusan tersebut. Ketiga, sifat *final and binding* dalam putusan MK mengandung prinsip *erga omnes* karena menimbulkan akibat hukum berupa kewajiban untuk tunduk terhadap putusan tersebut yang tidak hanya berlaku mengikat para pihak, tetapi kepada seluruh elemen kelembagaan negara dan masyarakat.

Gagasan mengenai sifat final putusan MK sesungguhnya tidak terlepas dari kesepakatan perumus UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk MK sebagai peradilan pada tingkat pertama dan

terakhir.[33] MK mempunyai konsekuensi logis atas sifat tersebut bahwa tidak ada prosedur hukum lanjutan atas putusan MK yang telah dikeluarkan. Hal ini senada dengan pendapat Maruarar Siahaan bahwa ukuran untuk menentukan sebuah putusan dapat dikategorikan final dan mengikat adalah terdapatnya lembaga peradilan yang berperan untuk melakukan peninjauan ulang (*judicial review*) terhadap putusan pengadilan tersebut.[34] Berdasarkan hal tersebut, kewenangan MK yang dimandatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa tidak ada prosedur dan peraturan hukum di bawahnya yang dapat meninjau putusan MK karena sifat final dan mengikat tersebut.[35]

Pertimbangan tentang sifat final putusan MK yang menimbulkan akibat hukum berupa *erga omnes* pada prinsipnya mencerminkan hakikat dari suatu putusan peradilan yang apabila tidak mempunyai upaya hukum yang dapat ditempuh setelah keberlakuannya, maka dapat berarti bahwa putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht can gewijsde*) dan berkekuatan mengikat (*resjudicata pro veritate babeteur*). Atas dasar tersebut, putusan MK yang telah terkualifikasi sebagai putusan berkekuatan hukum tetap maka secara serta merta mempunyai kekuatan hukum untuk mengikat semua pihak sehingga harus dilaksanakan.[36]

Putusan MK yang bersifat final dan mengikat pada prinsipnya bertujuan untuk memenuhi rasa keadilan dengan memerhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat secara menyeluruh. Hal tersebut merupakan kewajiban hukum bagi setiap hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009. Korelasi antara Pasal 10 ayat (1) UU tentang Mahkamah

---

[33]Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Buku Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta, 2010, hal. 426-595.

[34]Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 275.

[35]Fajar Laksono Soeroso, "Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi,* Vol. 11, No. 1 (2014), hal 76.

[36]Arini Asriyani dan Asti Dwiyanti, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Peradilan Indonesia, dimuat dalam *JULIA: Jurnal Litigasi Amsir*, Vol. 10, No. 4, Makassar: 2023, hal. 361.

Konstitusi dengan Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 sejatinya memperkokoh kedudukan hukum MK sebagai suatu lembaga peradilan yang diberikan otoritas istimewa oleh UUD NRI Tahun 1945 berupa kewenangan dan kemandirian guna melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) ketika terjadi anomali, krisis, atau ketiadaan norma maupun norma yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat untuk diselesaikan melalui sarana peradilan MK itu sendiri.[37]

MK sebagai lembaga yang berfungsi menafsirkan konstitusi dan menjaga marwahnya juga menemukan berbagai permasalahan dalam konteks perbedaan penafsiran atas Undang-Undang. Namun, penafsiran dari MK tersebut harus dijadikan sebagai landasan untuk lembaga negara lainnya.[38] Interpretasi hakim konstitusi tersebut dapat disebut sebagai salah satu cara lembaga peradilan mengubah konstitusi dalam bentuk informal, artinya putusan MK yang merupakan hasil dari *judicial review* adalah bentuk dari konstitusi yang baru dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.[39] Bahkan, putusan MK juga dinilai sebagai yurisprudensi yang bermuatan ilmu hukum sehingga dapat dipergunakan hakim dalam cabang kekuasaan kehakiman lain sebagai rujukan dalam memutus suatu perkara tertentu.[40] Akan tetapi, pada tataran praktisnya muncul persoalan baru ketika sifat final putusan MK tidak ditindaklanjuti oleh pembentuk Undang-Undang.[41] Persoalan tersebut sejatinya

---

[37]Edelweis Cristiana dan Ni Wayan Eka Sumartini, Erga Omnes dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilukada (Studi Putusan MK Nomor 135/PHP.BUP-XIX/2021), dimuat dalam Satya Dharma: *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5. No. 2, Palangka Raya: 2022, hal. 162.

[38]Ayuk Hardani dan Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 30/PUU-XVI/2018 Menurut Sistem Hukum di Indonesia, dimuat dalam *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1, No. 2, 29 Mei 2019, hal. 191.

[39]Budi Suhariyanto, Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung, dimuat dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 1, 20 Mei 2016, hal. 171–190.

[40]I Gede Pasek Pramana, Konsekuensi Yuridis Putusan Makamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Kedudukan Anak Astra dalam Hukum Adat Bali, dimuat dalam *Jurnal Magister Hukum Udayana* (*Udayana Master Law Journal*), Vol. 3, No. 3, 19 November 2014, hal. 411–422.

[41]

M. Agus Maulidi, Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi, dimuat dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, 11 Juli 2019, hal. 342.

memerlukan kesadaran dan ketertiban pembentuk Undang-Undang untuk menjalankan implementasi sifat final putusan MK yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.[42]

3. Metode Konsolidasi, Kodifikasi, dan *Omnibus* Law

a. Metode Konsolidasi

Metode konsolidasi peraturan perundang-undangan (*consolidation law*) merupakan metode yang digunakan dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggabungkan naskah suatu peraturan pokok beserta seluruh perubahan, penambahan, pencabutan, serta putusan pengadilan (seperti Putusan Mahkamah Konstitusi) ke dalam satu naskah tunggal yang utuh tanpa mengubah substansi atau materi muatan aslinya. Metode konsolidasi umumnya dilakukan dalam konteks penataan regulasi. Penggunaan metode konsolidasi sering berangkat dari alternatif dari penerapan metode omnibus (*omnibus law*).

Konsepsi metode *consolidation law* sebagai penyederhanaan regulasi, dapat dikatakan sebagai konsep yang konstruktif untuk penyusunan peraturan perundang-undangan tanpa mengesampingkan tatanan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Selain itu, *consolidation law* dinilai penting mengingat terdapat sebagian ahli hukum yang keberatan terhadap penerapan metode *omnibus law* dalam penyusunan undang-undang.[43]

Konsep *omnibus law* berasal dari tradisi hukum *common law* dianggap memiliki relasi kuat dengan sistem hukum parlementer yang liberal, maka upaya untuk mengadopsi atau mengadaptasinya ke Indonesia memerlukan penyesuaian dan modifikasi. Menurut

---

[42]Dian Ayu dan Ali Khanif, Format Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Mengefektifkan Asas Erga Omnes, dimuat dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 2, Juni 2022, hal. 338.

[43]Josef Mario Monteiro, *Penyusunan Undang-Undang melalui Metode Omnibus Law dan Consolidation Law*, Strata Law Review, 2023, Vol. 1, No. 1, hlm. 36

Mirza Satria Buana, dalam konteks Indonesia, omnibus law lebih tepat diadopsi dan diterapkan pada level Peraturan Presiden, sementara pada undang-undang lebih tepat digunakan consolidation law. Sebab, berbeda dari *omnibus law, consolidation law* menghimpun norma-norma hukum yang memiliki subyek yang sama dan bersifat sebagai corong klarifikasi lembaga legislatif dan pemerintah terhadap kekaburan norma dalam undang-undang. Karena itu *consolidation law* tidak bersifat mengatur *(regeling)* tetapi hanya bersifat klarifikasi dan tafsir terhadap norma-norma hukum. Sejalan dengan itu, eksistensi *consolidation law* diperlukan guna mengisi celah sistematisasi hukum perundang-undangan.[44]

Dalam literatur lain disebutkan bahwa naskah konsolidasi (*consolidated text*) mengacu pada penghimpunan atau pengumpulan seluruh undang-undang negara, baik secara umum maupun yang berkaitan dengan subjek tertentu, ke dalam satu undang-undang, kodeks, atau jilid/volume. Naskah konsolidasi sering disamakan dengan dengan istilah seperti "*laws drawn up*" atau "*statutes drawn up.*"[45] Pada dasarnya, naskah konsolidasi berfungsi sebagai sarana dalam proses mengkonsolidasikan produk hukum yang sudah ada, yang kemudian diklasifikasikan menurut sektor atau subjek. Klasifikasi ini memudahkan pengorganisasian dan aksesibilitas kerangka hukum yang telah dikonsolidasikan. [46]

Mengenai muatan materi dalam peraturan konsolidasi itu sendiri, materi akan disatukan berdasarkan klaster yang sama, yang

---

[44]Mirza Satria Buana, *Prosiding tentang "Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jember, 10-13/11/2017, hlm. 316-317, https://123dok.com/document/y4mj3nry-prosiding-konferensi-nasional-hukum-negara-penataan-regulasi-Indonesia-html, diakses 19 Februari 2022, Pukul 11:23 WITA

[45]Henry Campbell Black. *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence*, Ancient and Modern. (St. Paul: West Publishing Co., 1968), hlm 381.

[46]*Widiati, Achieving Accessibility of Legislation via Consolidation*, hlm. 22 dalam Ana Fauzia, Fathul Hamdani, Rusdianto, dan Muhammad Azimuddin Mohamed, *Implementation of the Omnibus Law Concept and Consolidated Texts: Amalgamation of the Common Law and Civil Law Legal System*, Journal of Law and Legal Reform, Vol. 4 Issue 2 (2023) hlm. 235–254, DOI: https://doi.org/10.15294/jllr.v4i2.68256, diakses dari journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jllr/index 24 Oktober 2026 Pukul 16.00 WIB

kemudian penentuannya didasarkan pada kebutuhan dan disesuaikan pada saat proses pembentukan. Misalnya, ketika terdapat peraturan konsolidasi dari produk hukum yang memiliki klaster pemerintahan daerah, maka seluruh peraturan perundang-undangan dari tingkat terendah hingga tertinggi akan diklasifikasikan berdasarkan urutan dan akan diatur berdasarkan bab-bab yang akan disatukan dalam satu jilid khusus.[47]

Peraturan konsolidasi ini tidak lain berfungsi untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat dalam mempelajari produk hukum yang dibuat. Sehingga masyarakat tidak perlu melihat satu per satu peraturan perundang-undangan sebelumnya. Sifat peraturan konsolidasi ini adalah informal. Hal ini karena tujuannya adalah agar masyarakat memahami muatan materi dari produk hukum yang dibuat. Singkatnya, masyarakat akan lebih mudah menyimpulkan hubungan antarproduk hukum yang dibuat, karena produk-produk tersebut diklasifikasikan berdasarkan tema yang sama.[48]

Karena sifat naskah konsolidasi yang kelak berfungsi sebagai naskah informal (sebagai bentuk kemudahan bagi masyarakat dalam hal aksesibilitas), maka ketika naskah konsolidasi ini kelak dibuat dan dibentuk, naskah konsolidasi tidak akan menimbulkan implikasi hukum tertentu karena sifatnya hanya untuk memudahkan pembaca memahami substansi undang-undang sehingga tidak perlu lagi melihat undang-undang perubahan sebelumnya. Singkatnya, naskah konsolidasi akan menunjukkan hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya dan ketentuan-ketentuan peraturan tersebut berada pada topik yang sama.[49]

Metode konsolidasi merupakan suatu tahapan dalam proses mengkonsolidasikan produk hukum, yang kemudian dikategorikan menurut sektor. Konsep naskah konsolidasi, yang dipengaruhi oleh konsep omnibus law yang berasal dari negara-negara *common law*,

[47]Ana Fauzia, Fathul Hamdani, Rusdianto, dan Muhammad Azimuddin Mohamed, *Ibid.*
[48]*Ibid.*
[49]*Ibid.*

berfungsi sebagai pelengkap yang berharga, yang meningkatkan aksesibilitas dan pemahaman terhadap ketentuan hukum. Di negara-negara seperti Inggris, Australia, dan Selandia Baru, naskah konsolidasi bermanfaat tidak hanya bagi warga negara, tetapi juga bagi pelaku usaha dan pembuat kebijakan. Dalam konteks Indonesia, penerapan metode konsolidasi atau naskah konsolidasi idealnya ditujukan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif kepada masyarakat mengenai produk hukum. Hal ini menghilangkan kebutuhan bagi individu untuk menelaah setiap undang-undang dan peraturan satu per satu, sehingga memudahkan identifikasi keterkaitan antara ketentuan hukum yang diklasifikasikan dalam tema yang sama.[50]

Di Inggris, kebijakan reformasi hukum dimulai dari membentuk peraturan konsolidasi bahkan dikatakan sebagai *prelude to law reform*.[51] Apabila merujuk secara definisi, consolidation law adalah "*a collection or compilation into one statute or one code or volume of all the laws of the state in general, or of those relating to a particular subject; nearly the same as "compiled laws" or "compiled statutes,"*[52] maka peraturan konsolidasi sendiri dapat dimaknai satu proses mengonsolidasikan beberapa peraturan perundang-undangan yang satu tema atau satu area ke dalam satu volume. Dalam *consolidation law*, peraturan perundang-undangan dipilah dan dikumpulkan dalam kluster sesuai dengan tema di mana tema itu sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan. Misalnya konsolidasi peraturan tentang pemerintahan daerah; maka semua saja aturan hukum yang mengatur pemerintahan daerah mulai dari peraturan yang tertinggi keperaturan di bawahnya diurutkan dan ditata pem-bab-annya menjadi satu volume khusus.[53]

---

[50]*Ibid.*

[51]Ekawestri Prajwalita Widiati dalam Ibnu Sina Chandranegara, *Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Hukum Ius Quia lustum Faculty of Law, Universitas Islam Indonesia, volume 27 Issue 2, Mei 2020, hlm. 253 diakses dari https://journal.uii.ac.id, diakses 17 Februari 2022, Pukul 15:40 WITA

[52]Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Loc Cit.*

[53]Ekawestri Prajwalita Widiati dalam Ibnu Sina Chandranegara *Op.Cit*, hlm. 22

Dapat dikatakan bahwa praktik konsolidasi dan penggabungan beberapa norma dalam satu peraturan setingkat (terutama setelah diakomodasinya metode omnibus) memiliki fungsi untuk mengurangi jumlah peraturan yang berdiri sendiri; mengurangi duplikasi dan potensi konflik horizontal; dan memudahkan rujukan bagi pelaksana dan masyarakat.

Metode *consolidation law* akan berbentuk undang-undang, namun bukan undang-undang yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan hanya bersifat sebagai klarifikasi dan tafsir terhadap norma hukum dalam undang-undang lain yang cenderung kontradiktif. Penafsiran dan klarifikasi lewat undang-undang yang menggunakan metode konsolidasi, tidak hanya menjadi domain DPR, namun pemerintah juga wajib dilibatkan dan apabila materi terkait otonomi daerah, sehingga pelibatan DPD menjadi hal yang perlu.[54] Konstruksi hukum ini berkesesuaian dengan semangat yang dibangun pada Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), dan Pasal 48 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 yang mensyaratkan perlunya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi (rancangan) perundang-undangan baik yang berasal dari DPR, Pemerintah maupun DPD.

Menurut Ibnu Sina Chandranegara apabila metode konsolidasi ini masuk ke dalam hierarki perundang-undangan, maka kedudukannya ditempatkan sejajar atau setara dengan Undang-Undang dan Perppu. Hal ini disebabkan UU konsolidasi harus disusun secara bersama-sama antara DPR dan Pemerintah, bahkan dalam hal terkait otonomi daerah, perlu melibatkan DPD. Kemudian interpretasi dan klarifikasi lembaga legislative dan eksekutif dalam UU konsolidasi tersebut dapat dimintakan uji materiil kepada MK. Dasar keberadaan dari UU konsolidasi ini dapat menggunakan asas peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 6 ayat (1) huruf i dan j UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mensyaratkan adanya ketertiban dan kepastian hukum dan/atau

[54]Mirza Satria Buana, *Op. Cit.,* hlm. 319.

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perundang-undangan.[55]

b. Teori Kodifikasi

1) Pengertian Kodifikasi

Kodifikasi merupakan salah satu konsep penting dalam perkembangan ilmu hukum dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara umum, kodifikasi dapat dipahami sebagai proses menyusun dan menghimpun norma-norma hukum yang mengatur bidang atau materi hukum tertentu ke dalam suatu kitab atau undang-undang yang tersusun secara sistematis, terpadu, dan koheren. Kodifikasi tidak hanya dimaksudkan untuk menempatkan berbagai norma hukum dalam satu dokumen, tetapi juga untuk membangun keteraturan sistem hukum melalui penataan hubungan antarnorma, perumusan prinsip-prinsip umum, dan penyelarasan pengaturan yang berkaitan.

Umar Said[56], sebagaimana dikutip Sugiantari[57], mengartikan Kodifikasi sebagai membukukan hukum sejenis, secara lengkap, sistematis menjadi satu dalam satu kitab Undang-Undang. Misalnya, Hukum Pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, hukum perdata dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan hukum dagang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Namun, Kodifikasi berbeda dengan Unifikasi, yaitu sebagai penyatuan hukum yang berlaku secara nasional atau penyatuan pemberlakuan hukum secara nasional. Kodifikasi dan unifikasi inilah yang menjadi formula yang tepat atas format peraturan yang berbentuk perubahan atau metode *omnibus law* yang mengharuskan masyarakat memegang banyak dokumen peraturan untuk memahaminya.[58]

---

[55]Ibnu Sina Chandranegara, *Op.Cit*, hlm. 255.

[56] Umar Said, Pengantar Hukum Indonesia: Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia, Setara Press, 2009.

[57] Anak Agung Putu Wiwik Sugiantari, 'Perkembangan Hukum Indonesia dalam Menciptakan Unifikasi dan Kodifikasi Hukum', Jurnal Advokasi 5 (2), 2015.

[58] Edy Sujendro, "Gagasan Pengaturan Kodifikasi dan Unifikasi Peraturan Perubahan dan Peraturan Perubahan dan Peraturan Onibuslaw", *Jurnal USM Law Review* Vol 3 No 2 Tahun 2020, 385-403, https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/2727/1821

Secara historis, perkembangan kodifikasi modern berkaitan erat dengan gagasan rasionalisasi hukum yang berkembang di Eropa sejak akhir abad ke-18. Kodifikasi dipandang sebagai upaya untuk mengatasi keadaan hukum yang tersebar dalam berbagai sumber, sulit diketahui, dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya. Perkembangan tersebut antara lain tercermin dalam pembentukan Code Civil Prancis pada 1804 dan berbagai kodifikasi hukum perdata di negara-negara Eropa lainnya. Kodifikasi kemudian berkembang menjadi instrumen pembaruan hukum sekaligus sarana untuk membangun kesatuan dan keteraturan sistem hukum.[59]

Salah satu pemikir yang berperan penting dalam perkembangan gagasan kodifikasi adalah Jeremy Bentham. Bentham mengkritik sistem hukum yang terlalu rumit, tersebar, dan sulit dipahami oleh masyarakat. Menurut pemikirannya, hukum perlu disusun secara rasional, sistematis, dan dapat dipahami oleh orang yang harus mematuhinya. Kodifikasi dalam pandangan Bentham tidak sekadar merupakan kegiatan pembukuan hukum, tetapi juga berkaitan dengan upaya menata hukum berdasarkan prinsip rasionalitas dan kemanfaatan. Hukum yang tersusun secara sistematis diharapkan dapat mengurangi ketidakjelasan norma, memperkuat kepastian hukum, dan memudahkan masyarakat memahami hak serta kewajibannya.[60]

Kodifikasi hukum merupakan proses pembukuan jenis-jenis hukum tertentu ke dalam suatu kitab undang-undang yang disusun secara sistematis dan lengkap.[61] Berdasarkan pengertian tersebut, unsur utama kodifikasi meliputi adanya bidang hukum tertentu sebagai objek pengaturan serta penyusunan norma-norma hukum dalam suatu sistem yang terstruktur dan menyeluruh, sehingga

---

[59] Halpérin, J.-L. (2018). The age of codification and legal modernization in private law. Dalam The Oxford handbook of European legal history (hlm. 908–928). Oxford University Press.

[60] Bentham, J. (1998). "Legislator of the world": Writings on codification, law, and education (P. Schofield & J. Harris, Eds.). Clarendon Press. Diterjemahkanoleh Nurhadi, (2010), Teori perundang-undangan: prinsip-prinsip legislasi, hukum perdata dan hukum pidana, Bandung: Nuansa.

[61] Hartanto,(2022), *Pengantar Ilmu Hukum*, Medan: Umsu Press. hlm. 122)

kodifikasi tidak sekadar menghimpun ketentuan hukum, tetapi juga menata norma-norma yang berkaitan agar membentuk kesatuan pengaturan yang sistematis.

Hukum dapat dibedakan menjadi hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis dituangkan dalam berbagai peraturan tertulis, sedangkan hukum tidak tertulis hidup dan berkembang dalam keyakinan serta praktik masyarakat, ditaati sebagai pedoman perilaku, dan dikenal antara lain sebagai hukum kebiasaan. Pembedaan ini berimplikasi pada pemahaman bahwa tidak semua hukum dibentuk atau dikembangkan melalui kodifikasi tertulis. Hukum adat, misalnya, dapat tetap berlaku dan ditaati masyarakat meskipun norma-normanya tidak dihimpun dalam kitab undang-undang.[62]

2) Tujuan dan Jenis

Secara umum, kodifikasi hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum, menyederhanakan pengaturan, dan membangun kesatuan hukum.[63] Kepastian hukum diharapkan tercapai melalui kejelasan dan keteraturan norma, sedangkan penyederhanaan hukum dilakukan dengan menata ketentuan yang berkaitan agar lebih mudah dipahami dan diterapkan. Adapun kesatuan hukum diarahkan untuk membangun konsistensi pengaturan dalam bidang hukum tertentu. Dengan demikian, kodifikasi dapat menjadi salah satu instrumen untuk meningkatkan keteraturan sistem hukum dan memudahkan masyarakat mengetahui ketentuan yang berlaku. Contoh bidang hukum yang lazim dikodifikasi meliputi hukum pidana dan hukum perdata. Sementara itu, hukum adat memberikan gambaran mengenai sistem hukum yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, yang sebagian besar normanya tidak dibukukan dalam kitab undang-undang.[64]

---

[62] *Ibid*, hlm.121.

[63] Sulaiman, M (2019). *Hukum dan Sistem Peradilan Nasional*. Bandung: Refika Aditama. hlm. 268

[64] Hartanto, *Op.Cit.*, hlm. 122, 130, 132.

Menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, seperti dikutip Sikumbang dkk, secara teoretis kodifikasi hukum dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu kodifikasi terbuka dan kodifikasi tertutup.[65]

a. Kodifikasi terbuka

Kodifikasi terbuka merupakan kodifikasi yang memungkinkan adanya penambahan atau pengaturan lebih lanjut di luar kitab kodifikasi utama untuk mengakomodasi perkembangan permasalahan hukum. Dengan demikian, kodifikasi tidak harus mencakup seluruh permasalahan hukum yang mungkin timbul, tetapi dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan hukum itu sendiri.

Keunggulan kodifikasi terbuka terletak pada fleksibilitasnya dalam merespons perubahan sosial. Hukum tetap dapat berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat sehingga kodifikasi tidak menjadi instrumen yang menghambat kemajuan masyarakat.

b. Kodifikasi tertutup

Kodifikasi tertutup merupakan kodifikasi yang berupaya menghimpun seluruh ketentuan hukum yang berkaitan dengan bidang tertentu ke dalam satu kitab undang-undang. Dalam pendekatan ini, materi hukum yang menjadi cakupan kodifikasi diusahakan diatur secara menyeluruh dalam satu kesatuan yang sistematis.

Namun, dalam masyarakat modern yang terus mengalami perubahan, kodifikasi tertutup menghadapi tantangan karena perkembangan kebutuhan hukum dapat berlangsung lebih cepat daripada proses perubahan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kodifikasi perlu mempertimbangkan keseimbangan antara kepastian hukum melalui pengaturan yang sistematis dan kebutuhan untuk menyesuaikan hukum dengan perkembangan masyarakat.

---

[65]Sony Maulana Sikumbang, Fitriani Ahlan Sjarif, dan M. Yahdi Salampessy, Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan,[Modul], *https://repository.ut.ac.id/4111/1/HKUM4403-M1.pdf?utm*

Dalam perkembangannya, kodifikasi tidak memiliki satu bentuk yang seragam. Praktik kodifikasi dipengaruhi oleh tradisi hukum, tujuan pembentukan hukum, karakteristik bidang yang diatur, serta kebutuhan masyarakat. Kodifikasi dapat berfungsi sebagai sarana untuk menata hukum baik yang telah berkembang maupun sebagai instrumen untuk memperkenalkan prinsip dan kebijakan hukum baru.[66] Dalam konteks ini, terdapat beberapa pemikiran yang relevan untuk menjelaskan kedudukan kodifikasi dalam pembentukan undang-undang.

a. Kesatu, kodifikasi sebagai sistematisasi hukum.

   Pemikiran ini menempatkan kodifikasi sebagai sarana membangun susunan norma yang teratur dan koheren. Norma-norma yang berkaitan secara substantif disusun berdasarkan prinsip umum, ruang lingkup pengaturan, dan hubungan antarketentuan. Melalui sistematisasi tersebut, kodifikasi diharapkan dapat mengurangi fragmentasi pengaturan dan memudahkan penelusuran norma yang berlaku. Karakteristik kodifikasi dalam tradisi hukum sipil antara lain terlihat pada penyusunan prinsip umum dan aturan khusus dalam satu bangunan hukum yang sistematis.[67]

b. Kedua, kodifikasi sebagai instrumen kepastian hukum.

   Pemikiran ini bertolak dari kebutuhan agar norma hukum dapat diketahui, dipahami, dan diterapkan secara konsisten. Ketika pengaturan suatu bidang tersebar dalam banyak undang-undang, masyarakat dan aparat penegak hukum perlu menelusuri berbagai dokumen untuk mengetahui keseluruhan norma yang relevan. Keadaan tersebut dapat meningkatkan kompleksitas penerapan hukum, terutama apabila terdapat ketentuan yang tumpang tindih atau tidak selaras. Kodifikasi dapat menjadi salah satu upaya untuk mengurangi persoalan tersebut melalui

[66] Halpérin, J.-L. (2018). The age of codification and legal modernization in private law. Dalam The Oxford handbook of European legal history (hlm. 908–928). Oxford University Press.

[67] Farmer, L. (2016). Codification. Dalam Making the modern criminal law: Criminalization and civil order (hlm. 139–162). Oxford University Press.

penyusunan pengaturan yang lebih terpadu dan mudah ditelusuri.[68]

c. Ketiga, kodifikasi sebagai sarana pembaruan hukum. Kodifikasi tidak harus berhenti pada penggabungan norma yang sudah ada. Dalam keadaan tertentu, kodifikasi dapat disertai evaluasi dan pembaruan substansi untuk menyesuaikan hukum dengan perkembangan sosial, ekonomi, teknologi, dan kebutuhan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, kodifikasi dapat menjadi kesempatan untuk mengidentifikasi ketentuan yang sudah tidak relevan, menyelesaikan pertentangan norma, memperjelas pengaturan, dan merumuskan prinsip hukum yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dimensi pembaruan ini menunjukkan bahwa kodifikasi berkaitan dengan pilihan kebijakan hukum, bukan hanya persoalan teknik penyusunan peraturan.[69]

Ketiga dimensi tersebut memperlihatkan bahwa kodifikasi memiliki fungsi yang saling berkaitan. Sistematisasi menyediakan struktur pengaturan, kepastian hukum menjadi salah satu tujuan yang hendak dicapai, sedangkan pembaruan hukum memastikan bahwa struktur tersebut tetap relevan dengan perkembangan masyarakat. Dalam pembentukan undang-undang, ketiganya dapat digunakan sebagai landasan untuk membangun pengaturan yang lebih terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

3) Fungsi Kodifikasi dalam Pembentukan Undang-Undang

Dalam pembentukan undang-undang, kodifikasi memiliki fungsi penting dalam membangun keteraturan dan kesatuan sistem hukum. Kodifikasi mencakup penyusunan norma secara sistematis, pembentukan kesatuan konseptual, dan penguatan koherensi pengaturan. Varga (2006) menempatkan sistematika, kesatuan

[68] Sujendro, E. (2020). Gagasan pengaturan kodifikasi dan unifikasi peraturan perubahan dan peraturan omnibus law. Jurnal USM Law Review, 3(2), 385–403. https://doi.org/10.26623/julr.v3i2.2727

[69] Halpérin, J.-L. (2018). The age of codification and legal modernization in private law. Dalam The Oxford handbook of European legal history (hlm. 908–928). Oxford University Press.

bidang pengaturan, dan koherensi logis sebagai unsur utama kodifikasi. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Bentham menekankan pentingnya penyusunan hukum secara rasional untuk mengatasi pengaturan yang rumit dan tidak logis.[70] Berdasarkan pemikiran tersebut, tujuan dan fungsi kodifikasi dalam pembentukan undang-undang dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Mewujudkan kesatuan dan koherensi pengaturan.

   Kodifikasi berfungsi menata norma yang memiliki keterkaitan substantif ke dalam satu kerangka hukum yang sistematis. Penataan tersebut memungkinkan asas, norma umum, dan ketentuan khusus disusun dalam hubungan yang logis sehingga keseluruhan pengaturan lebih mudah dipahami sebagai satu kesatuan. Fungsi ini sejalan dengan pandangan Varga bahwa kodifikasi berorientasi pada kesatuan bidang pengaturan dan koherensi logis dalam sistem hukum.[71]

2. Meningkatkan kepastian hukum.

   Kodifikasi dapat mendukung kepastian hukum melalui penataan norma, penegasan hubungan antarketentuan, serta pengurangan ketidakjelasan yang timbul akibat tersebarnya pengaturan. Dalam konteks ini, kodifikasi perlu disertai evaluasi substansi dan kejelasan mengenai norma yang dipertahankan, diubah, atau dicabut. Dengan demikian, kepastian hukum tidak hanya bergantung pada keberadaan satu naskah, tetapi juga pada konsistensi dan kejelasan norma yang dikodifikasi. Kajian perbandingan mengenai kodifikasi hukum administrasi juga menempatkan prediktabilitas dan kepastian hukum sebagai aspek penting untuk dievaluasi dalam penerapan kodifikasi.

3. Memudahkan akses dan pemahaman terhadap hukum.

   Kodifikasi dapat mengurangi kesulitan masyarakat dalam menelusuri norma yang tersebar dalam berbagai peraturan.

---

[70]Bentham, J. (1998). “Legislator of the world”: Writings on codification, law, and education (P. Schofield & J. Harris, Eds.). Clarendon Press.

[71] Varga, C. (2006), Codification on the threshold of the third millennium. *Acta Juridica Hungarica*, 47(2), 89–117. https://doi.org/10.1556/AJur.47.2006.2.1

Sujendro (2020), dalam konteks peraturan perubahan dan peraturan dengan metode omnibus, menunjukkan bahwa masyarakat dapat mengalami kesulitan memahami pengaturan secara utuh ketika harus membuka banyak naskah. Oleh karena itu, penyajian pengaturan yang terpadu dapat membantu masyarakat mengetahui norma yang berlaku dan memahami hubungan antarketentuan. Meskipun demikian, aksesibilitas juga ditentukan oleh kejelasan bahasa, ketersediaan dokumentasi hukum, dan kemudahan memperoleh naskah peraturan.

4. Meningkatkan konsistensi penerapan hukum.

   Kodifikasi dapat mendukung konsistensi penerapan hukum melalui penyusunan norma yang memiliki hubungan logis dan konseptual yang jelas. Struktur pengaturan yang koheren membantu pembentuk undang-undang, pemerintah, aparat penegak hukum, dan masyarakat mengidentifikasi norma yang relevan. Akan tetapi, konsistensi penerapan tetap memerlukan rumusan yang jelas, harmonisasi dengan peraturan lain, serta dukungan kelembagaan yang memadai.[72]

5. Mendukung pembaruan dan penyederhanaan hukum.

   Kodifikasi dapat menjadi momentum untuk mengevaluasi pengaturan yang telah berlaku, mengidentifikasi ketentuan yang tidak lagi sesuai, serta memperbaiki pertentangan atau pengulangan norma. Pemikiran Bentham mengenai rasionalisasi hukum memberikan dasar konseptual bagi upaya menata hukum berdasarkan struktur yang logis dan dapat dijelaskan.[73] Namun, kodifikasi perlu dibedakan dari konsolidasi yang sekadar menghimpun ketentuan yang tersebar. Apabila kodifikasi disertai perubahan substansi, perubahan tersebut perlu didasarkan pada evaluasi dan pilihan kebijakan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

---

[72] *Ibid.*

[73] Bentham, J. (1998). "Legislator of the world": Writings on codification, law, and education (P. Schofield & J. Harris, Eds.). Clarendon Press.

Dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia, teori kodifikasi tetap relevan sebagai landasan untuk menata sistem peraturan perundang-undangan, meningkatkan kualitas legislasi, memperkuat kepastian hukum, dan mendorong pembaruan hukum secara terukur. Namun, penerapannya perlu disesuaikan dengan karakteristik materi yang diatur, kebutuhan hukum masyarakat, dan kondisi sistem hukum Indonesia. Dalam hal ini, Kodifikasi dapat diarahkan untuk membangun kesatuan pengaturan tanpa harus menghimpun seluruh norma yang berkaitan secara longgar ke dalam satu undang-undang.

Sebagai pendekatan untuk meningkatkan kualitas legislasi. Kodifikasi dapat mendorong pembentuk undang-undang melakukan penelaahan secara menyeluruh terhadap norma yang berlaku, termasuk mengidentifikasi pertentangan, pengulangan, kekosongan, dan ketidaksesuaian antarketentuan. Proses ini membuka kesempatan untuk memperbaiki sistematika, memperjelas rumusan norma, serta menata hubungan antara ketentuan umum dan ketentuan khusus. Di sisi lain, penyusunan norma-norma yang saling berkaitan secara sistematis dapat memudahkan masyarakat, aparat penegak hukum, dan penyelenggara pemerintahan mengetahui ketentuan yang berlaku serta memahami hubungan antarnorma.

Kodifikasi juga berpotensi mengurangi kesulitan dalam menelusuri berbagai naskah peraturan, terutama apabila suatu undang-undang telah mengalami perubahan berulang kali.[74] Sebagai instrumen pembaruan hukum yang terukur. Kodifikasi dapat menjadi momentum untuk mengevaluasi dan memperbarui pengaturan berdasarkan perkembangan kebutuhan masyarakat dengan tetap memperhatikan kebhinekaan Indonesia.[75]

---

[74] Sujendro, E. (2020). Gagasan pengaturan kodifikasi dan unifikasi peraturan perubahan dan peraturan omnibus law. Jurnal USM Law Review, 3(2), 385–403. https://doi.org/10.26623/julr.v3i2.2727

[75] Mahanani, A. E. E. (2017). Peranan politik hukum dalam upaya kodifikasi dan unifikasi hukum guna pembangunan hukum nasional yang sesuai dengan Pancasila serta prinsip kebhinekaan di Indonesia. Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik, 1(1). https://doi.org/10.20961/respublica.v1i1.46701

Oleh karenanya perlu diperhatikan bahwa tidak semua bidang hukum tepat dikodifikasi secara menyeluruh karena karakteristik materi, dinamika perubahan, kebutuhan pengaturan khusus, serta hubungan dengan bidang hukum lainnya dapat berbeda. Selain itu, pluralisme hukum dan keragaman kondisi masyarakat Indonesia perlu diperhitungkan dalam menentukan cakupan kodifikasi.[76]

c. Omnibus Law

Istilah "*omnibus law*" berasal dari kata "*omnibus*" dan kata "*law*". Kata "*omnibus*" berasal dari Bahasa Latin yang berarti segalanya atau semuanya (*for everything*). Adapun, kata "*law*" berasal dari Bahasa Inggris yang berarti hukum. Istilah "*omnibus law*" lazim juga disebut "*omnibus bill*". Tidak ada definisi tunggal mengenai pengertian *omnibus law* atau *omnibus bill*. Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, kata *omnibus* didefinisikan sebagai "*For all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject.*" Adapun, *omnibus bill* adalah

> *a legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment.*

Kamus Hukum Duhaime (*The Duhaime Legal Dictionary*) sebagaimana dikutip Bayu Dwi Anggono mendefinisikan *omnibus law* sebagai *a draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or* several *minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience*.[77] Barbara Sinclair mendefinisikan *omnibus law* sebagai "*Legislation that addresses numerous but not necessarily related subjects, issues, and programs, and therefore is usually highly complex and long, is referred to as Omnibus Legislation.*"[78] Tampak bahwa Barbara Sinclair lebih

---

[76] Sugiantari, A. A. P. W. (2015). Perkembangan hukum Indonesia dalam menciptakan unifikasi dan kodifikasi hukum. Jurnal Advokasi, 5(2).

[77] Bayu Dwi Anggono, *Omnibus* Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia, dimuat dalam *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9, No. 1, April 2020, hal. 21.

[78] *Ibid.*

menekankan pengertian *omnibus law* sebagai satu Undang-Undang yang memuat banyak hal namun belum tentu apa yang dimuat adalah subjek, isu, atau program yang saling terkait.[79]

Audrey O'Brien dan Marc Bosc mendefinisikan *omnibus law* sebagai RUU yang berupaya untuk mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang.[80] Lebih lanjut menurut Audrey O'Brien melalui *omnibus law* maka beberapa amandemen Undang-Undang dilakukan melalui satu Undang-Undang dalam rangka memfasilitasi suatu kebijakan tertentu yang diambil oleh negara.[81] Adapun, Herb Gray mengartikan *omnibus law* sebagai satu Undang-Undang yang mengubah banyak Undang-Undang yang berbeda.[82] Menurut Herb Gray, *omnibus law* harus didasarkan pada prinsip adanya satu tujuan yang mengikat semua ketentuan Undang-Undang yang diusulkan diubah dalam *omnibus law* tersebut, ...*The essential defence of an omnibus procedure is that the bill in question, although it may seem to create or amend many disparate statutes, in effect has one basic principle or purpose*.[83] Berdasarkan beberapa definisi tersebut, *omnibus law* merupakan metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut ketentuan dalam Undang-Undang, atau mengatur ulang beberapa ketentuan dalam Undang-Undang, ke dalam satu Undang-Undang (tematik).

Di Indonesia, pada akhir tahun 2019, metode *omnibus law* dengan cepat menjadi diskursus di kalangan akademisi, jajaran pemerintahan bahkan dunia usaha terutama saat Presiden Joko Widodo menyebutkan *omnibus law* dalam pidatonya di Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden periode 2019-2024 tanggal 20 Oktober 2019.[84] Presiden Joko Widodo menyampaikan rencana mengajak DPR

[79] *Ibid.,* hal. 22.
[80] *Ibid.*
[81] *Ibid.*
[82] *Ibid.*
[83] *Ibid.*
[84] *Ibid*, hal.17.

untuk menerbitkan satu Undang-Undang yang secara sekaligus merevisi beberapa bahkan puluhan Undang-Undang yang disebut sebagai *omnibus law. Omnibus law* yang dimaksudkan adalah Undang-Undang tentang Cipta Lapangan Kerja (yang kemudian saat disahkan menjadi Undang-Undang tentang Cipta Kerja). Akademisi Universitas Indonesia, Ima Mayasari melalui opininya pada tanggal 28 November 2018 dengan judul "Menggagas *Omnibus Law*" menyatakan adanya kebutuhan Indonesia untuk melakukan terobosan dengan menggunakan *omnibus law*.[85] Ima menyebutkan bahwa meskipun Indonesia menganut sistem hukum *civil law*, sementara *omnibus law* lahir dari tradisi sistem hukum *common law*. Akan tetapi, dalam dunia *digital ecosystem* dan *global governance*, tidak ada salahnya Indonesia menerobos ruang batas ini. Ima mencontohkan beberapa negara yang mengadopsi *omnibus law* seperti Amerika Serikat yang memperkenalkan *The Omnibus Public Land Management Act of 2009*. Selain itu, Filipina telah mulai mereformasi hukum dalam konteks investasi dengan menerbitkan *The Omnibus Investment Code*.[86]

Omnibus law telah banyak diterapkan di berbagai negara dengan tujuan untuk memperbaiki regulasi di negaranya masing-masing dalam rangka penciptaan lapangan kerja (*job creation*) serta meningkatkan iklim dan daya saing investasi. Penggunaan *omnibus law* yang lebih mirip dengan apa yang ingin dilakukan oleh Indonesia adalah negara Filipina dengan *Omnibus Investment Code of 1987* dan *Foreign Investments Act of 1991*. Sebelum lahirnya UU No. 11 Tahun 2020, secara umum *omnibus law* belum populer di Indonesia namun terdapat beberapa undang-undang yang sudah menerapkan konsep tersebut, seperti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan menjadi Undang-Undang yang mencabut beberapa pasal dalam beberapa Undang-Undang di bidang perpajakan.

[85] *Ibid.* hal. 20.
[86] *Ibid.*

Muladi dengan mengutip Gunter menyebutkan bahwa *omnibus* berasal dari bahasa latin yang mengandung arti untuk segalanya yang dalam hukum dimaknai sebagai perlunya dokumen tunggal yang mencakup bersama-sama satu kombinasi subjek yang beranekaragam atas dasar beberapa kriteria.[87] Lebih lanjut, *omnibus law* dapat juga diartikan sebagai hukum yang mencakup topik yang bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain (*diverse or unrelated*) yang harus dikonsolidasikan dan disinkronisasikan.[88]

Maria Farida Indrati memaknai *omnibus law* sebagai satu Undang-Undang (baru) yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai Undang-Undang masih berlaku.[89] Menurut Maria Farida Indrati, Undang-Undang *omnibus* tidak tepat jika disamakan dengan Undang-Undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*) yaitu Undang-Undang yang merupakan induk dari Undang-Undang lain sehingga kedudukannya lebih tinggi dari Undang-Undang "anaknya" karena Undang-Undang payung inilah yang melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjutnya secara delegasi pada Undang-Undang lain.[90]

A. Ahsin Thohari mengartikan *omnibus law* sebagai teknik pembentukan Undang-Undang secara terpadu (*omnibus law-making technique*). Teknik ini memungkinkan satu RUU terpadu (*omnibus bill*) yang berisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa Undang-Undang sekaligus diajukan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan.[91] A. Ahsin Thohari membatasi pengertian *omnibus law* hanya sekedar sebagai teknik pembentukan Undang-Undang yang menyangkut pilihan metode belaka. Sejalan dengan itu, Jimly Asshiddiqie mendefinisikan RUU *omnibus* (*omnibus bill*) adalah teknik pembentukan Undang-Undang untuk mengubah dan memadukan

[87]-*Ibid.* hal. 22.
[88] *Ibid.*
[89] *Ibid.* hal. 22.
[90] *Ibid.*
[91] *Ibid.* hal. 22-23.

pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan yang berasal dari beberapa undang-undang sekaligus dalam satu Undang-Undang.[92]

Berdasarkan pengertian dalam kamus hukum dan pendapat akademisi diketahui bahwa ada perbedaan antara teknik Undang-Undang biasa yang dipakai Indonesia dengan teknik *omnibus law*. Perbedaan tersebut di antaranya:[93] Pertama, dari segi substansi yang diatur/dimuat, selama ini kelaziman Undang-Undang di Indonesia mengandung satu materi/subjek/substansi tertentu, sementara *omnibus law* memuat banyak materi/subjek/substansi yang berbeda bahkan dapat tidak saling terkait. Kedua, dari segi teknik pembentukan Undang-Undang, perubahan atau pencabutan suatu Undang-Undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan Undang-Undang atau mencabut satu Undang-Undang saja serta tidak mengubah substansi Undang-Undang lain. Sedangkan *omnibus law* menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai Undang-Undang hanya melalui satu usulan pembentukan Undang-Undang kepada Parlemen. Ketiga, di Indonesia dikenal konsep Undang-Undang kodifikasi, antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. *omnibus law* memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak Undang-Undang, namun ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain.

Manfaat *Omnibus Law*

Terdapat beberapa alasan penggunaan metode *omnibus* oleh para pembentuk Undang-Undang di berbagai negara. Salah satunya adalah dengan teknik ini maka pembentuk Undang-Undang akan mudah mencapai kesepakatan atau persetujuan rancangan legislasi baru dan menghindarkan kebuntuan politik karena isi dari Undang-

[92] Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hal. 6-7.
[93] Bayu Dwi Anggono, *Op. Cit*, hal. 23-24.

Undang *omnibus* sangat kompleks dan banyak substansi sehingga perbedaan kepentingan dapat diakomodasi dengan masing-masing anggota parlemen dapat memasukkan substansi yang diinginkannya.[94] Louis Massicotte mengatakan: *omnibus bills, when presented in legislatures where members are free to vote as they wish, may include the outcome of complex negotiations between self-interested legislators*.[95]

Louis menjelaskan setidaknya ada 2 (dua) keuntungan menggunakan *omnibus law*, yakni menghemat waktu dan mempersingkat proses legislasi karena tidak perlu melakukan perubahan terhadap banyak Undang-Undang yang akan diubah melainkan cukup melalui 1 (satu) RUU yang berisikan banyak materi perubahan dari berbagai Undang-Undang. Dengan hanya melalui 1 (satu) Undang-Undang dengan banyak materi perubahan dari berbagai Undang-Undang maka dapat dihindarkan lamanya perdebatan anggota legislatif terhadap masing-masing Undang-Undang dibandingkan dengan jika perubahan dilakukan dengan cara biasa. Selain itu, secara politis menggunakan *omnibus law* membuat hubungan partai oposisi (minoritas) dan mayoritas di parlemen yang kebiasaannya adalah prinsip menang dan kalah dalam pembahasan RUU, maka dengan *omnibus law* sama-sama memiliki kesempatan mengingat materi/substansi *omnibus law* yang sangat banyak maka membuat penolakan terhadap keseluruhan isi suatu Undang-Undang dari partai oposisi dapat terhindarkan karena partai oposisi memiliki opsi menolak suatu substansi namun di sisi lain menyetujui substansi yang lainnya.[96]

Senada dengan hal tersebut, Adam M. Dodek menyebutkan efisiensi sebagai keuntungan pembentukan Undang-Undang dengan *omnibus law*, amandemen banyak Undang-Undang bisa dilakukan hanya melalui satu Undang-Undang. Selengkapnya Adam

---

[94] *Ibid.,* hal. 24.

[95] Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, Canadian Parliamentary Review: Spring 2013, hal.15.

[96] *Ibid.,* hal. 25.

menyatakan: "*Omnibus bills are efficient because they permit the bundling of enactment or amendments to multiple statutes in a single bill. When these react to the same matter, they may facilitate parliamentary consideration of that particular area.*" Sementara itu, Glen S Kruts memandang bahwa *omnibus law* bermanfaat mencegah ketidakpastian hukum yang muncul pasca pembentukan satu Undang-Undang yang hanya memuat satu materi tertentu akibat potensi pertentangan dengan Undang-Undang lainnya. Selain itu, bermanfaat untuk meningkatkan produktivitas dalam pembentukan Undang-Undang. Argumentasinya adalah ketika tidak ada mayoritas dominan dalam pemerintahan sehingga pengambilan keputusan seringkali mengalami kemacetan akibat perbedaan kepentingan maka teknik *omnibus law* memungkinkan menjadi solusi guna mengakomodasi banyak kepentingan sehingga Undang-Undang bisa disetujui banyak pihak.[97]

Berdasarkan pandangan para ahli setidaknya terdapat 4 (empat) manfaat penggunaan *omnibus law*, yakni: (i) mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan ingin mengubah banyak ketentuan di berbagai Undang-Undang dikarenakan tidak perlu mengajukan usulan perubahan satu persatu terhadap Undang-Undang yang ingin diubah; (ii) mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di parlemen; (iii) efisiensi biaya proses legislasi; dan (iv) harmonisasi pengaturan akan terjaga mengingat perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai Undang-Undang dilakukan dalam satu waktu oleh *omnibus law*.[98]

Kelemahan *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia

Terdapat beberapa kelemahan *omnibus law* yang menjadi kritik penggunaan metode ini. Aaron Wherry menyatakan *omnibus law* adalah praktik hukum yang pragmatis dan kurang demokratis,

[97] *Ibid.*
[98] Bayu Dwi Anggono, *Op. Cit,* hal. 25.

karena mengganti atau mengubah norma beberapa Undang-Undang yang memiliki inisiatif politik yang berbeda. Undang-Undang *omnibus* menyebabkan parlemen atau lembaga legislatif terlihat tidak peka terhadap kompleksitas kepentingan dan aspirasi fraksi-fraksi yang telah menyusun dan mengompromikan kepentingan-kepentingan dalam Undang-Undang yang telah dihapus Undang-Undang *omnibus*.[99]

Beberapa ahli lain juga menyebutkan kelemahan *omnibus law* sebagai berikut: (i) dikaitkan dengan teori demokrasi, teknik *omnibus law* mengubah proses *deliberative* di parlemen, karena banyaknya materi yang harus disepakati dalam waktu penyelesaian yang ditargetkan lebih cepat sehingga kualitas pembahasan berbeda dengan pembahasan pada Undang-Undang biasa yang lebih intens dibahas; (ii) muatan *omnibus law* yang sangat banyak dan topik yang beragam akan mengurangi kehati-hatian dan ketelitian dalam penyusunannya. Banyaknya subjek dan materi/substansi yang berbeda dapat mengakibatkan kebingungan dan menyebabkan ketidaksesuaian antarmateri/substansi dalam Undang-Undang *omnibus* tersebut; (iii) *omnibus law* membuat parlemen kesulitan memeriksa isi Undang-Undang secara benar sehingga rentan mereduksi fungsi parlemen yang sesungguhnya dalam proses pembentukan Undang-Undang. Padahal masyarakat memilih anggota parlemen dalam rangka memberikan pertimbangan segala sudut pandang dalam pembahasan Undang-Undang, berdebat, dan mencermati isi Undang-Undang dengan hati-hati. Keinginan konstituen ini sulit terwujud jika parlemen harus membahas dan memeriksa Undang-Undang *omnibus* yang isinya mengandung banyak subjek yang tidak terkait.[100]

---

[99] Aaron Wherry dalam Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara*, dimuat dalam Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia, Jember, 2017. hal.312. *dikutip dalam* Bayu Dwi Anggono, *Ibid*, hal. 26.

[100] Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hal. 27.

Terdapat tantangan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ketika mengadopsi *omnibus law,* yaitu: (i) permasalahan regulasi Indonesia yang kompleks dan bukan hanya soal teknik atau cara penyusunan undang-undang; (ii) setiap Undang-Undang yang ketentuannya diubah oleh *omnibus law* masing-masing telah memiliki landasan filosofis. Bagaimana tetap mengakomodasi landasan filosofis yang melatarbelakangi lahirnya suatu Undang-Undang yang hanya mengatur satu subjek tertentu yang kemudian diubah dengan *omnibus law* yang memuat banyak subjek. (iii) prinsip supremasi konstitusi telah meletakkan batas-batas kewenangan mengatur untuk setiap jenis peraturan perundang-undangan, (iv) ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antarpenyelenggara negara; (v) parameter menentukan kapan suatu materi harus diatur dengan *omnibus law* dan kapan dengan Undang-Undang biasa; dan (vi) partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang.[101]

Maria Farida dan pakar hukum tata negara lainnya menyatakan bahwa adopsi metode *omnibus* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia harus dilakukan dengan memenuhi persyaratan, yaitu adanya pemenuhan asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat sejak tahap penyusunan sampai dengan pembahasan di DPR harus dilakukan secara transparan, hati-hati dan tidak tergesa-gesa. Berikutnya substansinya harus dipastikan tidak melampaui konstitusi dan tetap mengakomodasi aspek filosofis dari berbagai Undang-Undang yang diubah.[102]

Omnibus menurut Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, *omnibus* merombak sistem hukum yang sudah dibangun dan tidak mendapatkan mengenai filosofisnya. Setidaknya terkait *omnibus* harus bertema. Di Amerika Serikat, *omnibus* dianggap penuh kepentingan rezim dan di negara bagian California tidak mau menggunakan *omnibus*.[103]

---

[101] *Ibid.*, hal. 30.
[102] *Ibid.*, hal. 35.
[103] *Ibid.*

Luh Gde Aryani Koriawan, Kepala Bagian Peraturan Perundang-Undangan Provinsi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bali mengemukakan bahwa *omnibus law* secara pelaksanaan untuk memformulasikan Perda dari berbagai sektor memang sangat sulit.[104]

Adapun menurut I Putu Harry Suandana Putra, Kepala Program Studi Hukum Fakultas Bisnis, Sosial, Teknologi, dan Humaniora Universitas Bali Internasional bahwa metode *omnibus law* biasanya dianut oleh negara dengan sistem hukum *common law* yang dimana untuk perundang-undangan tidak terkodifikasi. Berbeda dengan sistem hukum yang dianut Indonesia, yaitu sistem hukum *civil law* yang dimana perundang-undangannya di kodifikasi. Dilihat dari sistem hukum yang dianut saja ada perbedaan yang sangat krusial yaitu:[105]

1. Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan Undang-Undang dari konsep *omnibus law* belum diatur.
2. Undang-Undang hasil konsep *omnibus law* merupakan tradisi dari sistem *common law* dan bukan *civil law* yang dianut oleh Indonesia.
3. Undang-Undang hasil *omnibus law* dapat mengarah sebagai Undang-Undang payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain tetapi Indonesia justru tidak menganut Undang-Undang Payung karena posisi seluruh Undang-Undang adalah sama sehingga secara teori peraturan perundang-undangan apabila ingin dijadikan undang-undang payung maka kedudukannya harus diberikan legitimasi dalam UU tentang P3.

---

[104]Luh Gde Aryani Koriawan, Kepala Bagian Peraturan Perundang-Undangan Provinsi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bali, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[105]I Putu Harry Suandana Putra, Kepala Program Studi Hukum Fakultas Bisnis, Sosial, Teknologi, dan Humaniora Universitas Bali Internasional, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

4. Apakah metode *omnibus law* ini dapat dijadikan solusi dalam penanganan *over regulation*, sedangkan untuk peraturan secara horizontal atau antar sektor sendiri masih bertabrakan? apalagi jika dilihat dari segi vertikal atau antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, permasalahan *overregulation* juga diperburuk dengan tidak adanya suatu badan regulasi yang bertugas mengawasi dan memperhatikan peraturan yang ada di Indonesia.

Metode *omnibus* diatur negara *common law*, di Indonesia *civil law* yang mengakui kodifikasi. *Omnibus* sebagai Undang-Undang payung padahal Indonesia tidak mengatur Undang-Undang payung karena kedudukan semua Undang-Undang sama, maka kedudukan Undang-Undang payung harus diatur dalam RUU tentang PUU. *Omnibus law* sebaiknya dibicarakan per tema.

Berkenaan *omnibus law* I Nyoman Suyatna, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana menyatakan bahwa untuk membuat suatu Peraturan Perundang-undangan (PUU) harus diawali dengan pemahaman bahwa tidak boleh terlalu cinta dengan Undang-Undang, oleh karena itu harus diubah jika sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan. *Omnibus* yang penting ada kepastian dan prosedurnya.[106]

4. *Regulatory Impact Analysis* (*RIA*)

a. Konsep *RIA*

Regulatory impact analysis atau sering juga disebut dengan RIA adalah sebuah metode yang dibangun untuk memperbaiki kualitas regulasi, baik yang sudah berjalan (*existing regulaton*) maupun yang sedang diusulkan (*proposed regulation*).[107] *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), mendefinisikan RIA sebagai salah satu proses yang secara

[106]I Nyoman Suyatna, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[107] Kai Hauerstein dan Peter Bissegger, *Training Manual Regulatory Impact Assessment*, Jakarta: GTZ-Red and Bappenas RI, 2009, hal. 7.

sistematik mengidentifikasi dan menilai dampak yang diinginkan dari suatu pengajuan kebijakan dengan metode analisa yang konsisten seperti *benefit-cost analysis*.[108]

Konsep RIA menurut Bappenas, merupakan suatu proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada (Bappenas, 2011).[109] Dari definisi tersebut dapat diartikan *pertama*, metode RIA terdiri atas kegiatan analisis dan konsultasi dengan pemangku kepentingan. *Kedua*, kegiatan analisis dilakukan terhadap suatu kebijakan baik berbentuk peraturan ataupun nonperaturan, *Ketiga*, metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yang sudah ada.[110]

RIA juga dapat dijadikan sebagai komparasi atas tujuan pengaturan yang telah ditetapkan dan mengidentifikasi semua kemungkinan kebijakan yang mempengaruhi dalam mencapai tujuan kebijakan.[111] Selain itu, RIA juga berfungsi untuk memastikan secara sistematis terpilihnya alternatif kebijakan yang paling efektif dan efisien, secara sistematis mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh pengambil kebijakan dan juga mengkomunikasikan informasi kepada pengambil keputusan.[112]

Tujuan RIA adalah terciptanya *good regulatory governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dengan mengembangkan perumusan peraturan yang efektif, berorientasi pasar, melindungi lingkungan dan kehidupan sosial. Prinsip-prinsip RIA adalah:[113]

---

[108] *Ibid.*

[109] Bappenas, 2011, Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode *Regulatory Impact Analysis (RIA)* untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS, Jakarta: Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS.

[110] Suska, Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 2, Juni 2012, hal. 357 – 379.

[111] Asian Development Bank, Indoensian Regulatory Review ....., hal. 11.

[112] *Ibid.*

[113] Ida Nurseppy, Paryadi, dan David Ray, (2002), Pedoman Kaji Ulang Peraturan Indonesia, Balitbang Deperindag, Dinas Perindag Bali, PEG, USAID.

1. *Minimum Efective Regulation*, regulasi dibuat apabila benar-benar diperlukan.
2. *Competitive Neutrality*, netralitas terhadap persaingan dengan menggunakan mekanisme pasar.
3. *Transparancy & Participation*, transparan dengan pelibatan *stakeholder*.

Selain itu, penggunaan metode RIA juga memiliki tujuan untuk:[114]

1. menilai efektivitas kebijakan;
2. memastikan bahwa perumusan kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan;
3. meneliti berbagai manfaat dan biaya, memastikan bahwa semua tahapan perumusan kebijakan telah dikoordinasikan dan dikonsultasikan dengan pemangku kepentingan; dan
4. menilai strategi implementasi.

Manfaat RIA adalah dapat memastikan bahwa regulasi yang diterbitkan mempunyai alasan. Dengan metode RIA, eksekutif dan legislatif memiliki kerangka yang sama untuk membahas regulasi. Regulasi yang diterbitkan juga sudah memperhatikan alternatif-alternatif yang ada termasuk alternatif nonregulasi. RIA juga sudah mempertimbangkan manfaat dan biaya dari regulasi. Masyarakat *(stakeholders)* yang terkait regulasi dilibatkan dalam proses RIA, sehingga regulasi yang dibuat tidak menghambat iklim usaha dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[115]

Penerapan metode RIA juga dianggap mampu memenuhi harapan semua pihak untuk menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. Hal tersebut dimungkinkan mengingat dengan penerapan Metode RIA dapat dipastikan

[114] Riant Nugroho (2021), *Kebijakan Publik: Menuju Kebijakan Publik Unggul* (Jakarta: Elex Media Komputindo), 7.

[115] Frida Rustiani (2024), Pelembagaan Regulatory Impact Analisys, dalam *Focus Group Discusion* tentang Metode Regulatory Impactassessment (RIA) dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Keahlian DPR RI, Jakarta 13 Mei 2024.

adanya partisipasi masyarakat sehingga meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat dan mengurangi risiko sebuah kebijakan. Proses komunikasi dan konsultasi pada metode RIA yang dilakukan pada setiap tahapan membuka peluang aspirasi sebagian besar *stakeholders* dapat diakomodasi dalam setiap tahapan proses. Selain itu dengan penerapan metode RIA didapat opsi/pilihan yang paling efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi biaya implementasi bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat.[116]

Menurut Maria Soetopo, dalam menentukan suatu kebijakan metode RIA dan *Cost Benefit Analisys* (CBA) membantu kementerian dan lembaga dalam melakukan pengambilan keputusan, baik dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penegakan hukum. Tujuannya adalah mewujudkan efisiensi berkeadilan dan demokrasi ekonomi sehingga sasaran pembangunan yang terdapat pada dokumen perencanaan pembangunan dapat tercapai. Hal tersebut perlu dilakukan karena tercapainya sasaran pembangunan menunjukkan adanya kemampuan kebijakan dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.[117]

b. Tahapan RIA

Proses yang dilakukan dalam RIA meliputi langkah-langkah berikut.[118]

1. Identifikasi dan analisis masalah terkait kebijakan. Langkah ini dilakukan agar semua pihak, khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas masalah apa

[116] Bappenas (2011), Kajian Ringkas Pengembangan...

[117] Maria G.S. Soetopo (2024), "Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam Proses Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang," Paparan dalam *Focus Group Discussion* tentang Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Keahlian DPR RI, Jakarta 13 Mei 2024.

[118] Bappenas (2011), Kajian Ringkas Pengembangan...

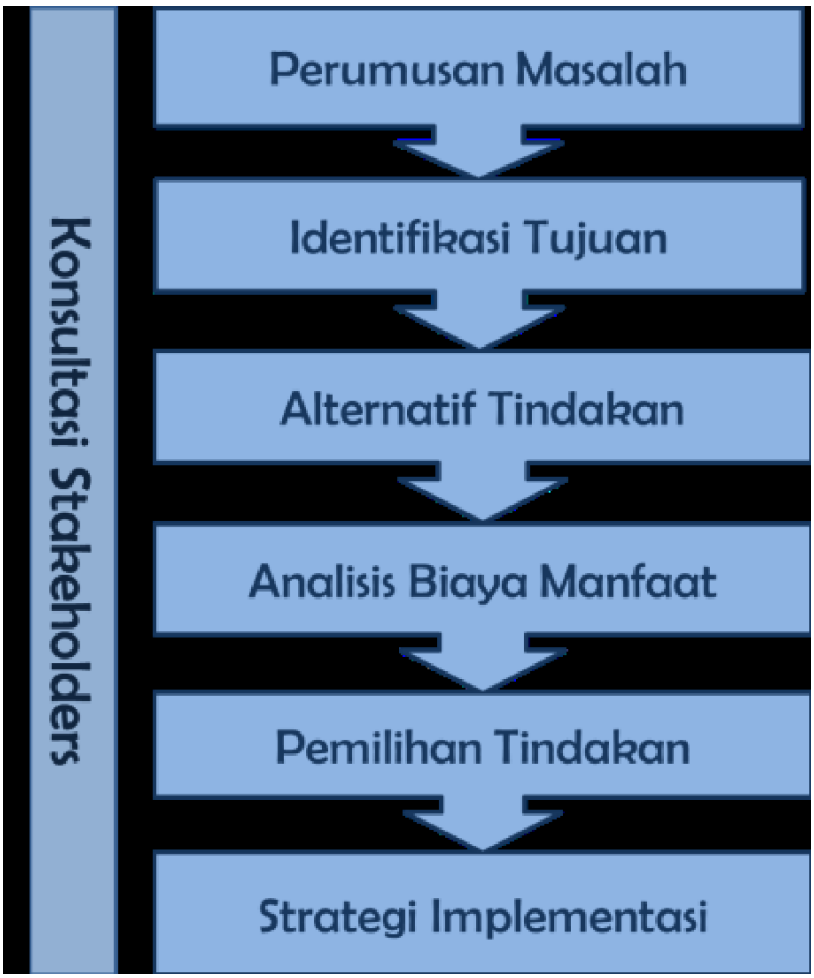
sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut. Pada tahap ini, sangat penting untuk membedakan antara masalah (problem) dengan gejala (*symptom*), karena yang hendak dipecahkan adalah masalah, bukan gejalanya.

2. Penetapan tujuan. Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil. Tujuan ini menjadi satu komponen yang sangat penting, karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap efektivitas sebuah kebijakan maka yang dimaksud dengan "efektivitas" adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai ataukah tidak.
3. Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan. Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA, pilihan atau alternatif pertama adalah *"do nothing"* atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (*baseline*) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada. Pada tahap ini, penting untuk melibatkan *stakeholders* dari berbagai latar belakang dan kepentingan guna mendapatkan gambaran seluas-luasnya tentang opsi/pilihan apa saja yang tersedia.
4. Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan, baik dari sisi legalitas maupun biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*)-nya. Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari aspek legalitas, karena setiap opsi/pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dilakukan analisis terhadap biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*)

pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan (termasuk kalau kebijakan yang diambil adalah tidak melakukan apa-apa atau *do nothing*).

5. Pemilihan kebijakan terbaik. Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (*net benefit*), yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya terbesar.
6. Penyusunan strategi implementasi. Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya tahu mengenai apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana akan melakukannya.
7. Partisipasi masyarakat di semua proses. Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan kebijakan yang disusun. Komponen masyarakat yang mutlak harus didengar suaranya adalah mereka yang akan menerima dampak adanya kebijakan tersebut (*key stakeholder*).

Secara singkat langkah-langkah RIA terlihat dalam gambar berikut.



Sumber: Bappenas, 2011

Metodologi RIA memberikan peluang bagi pengguna untuk memeriksa apakah peraturan sudah sesuai dengan kriteria mutu yang dijabarkan dalam *checklist* yang dikembangkan dan direkomendasikan oleh OECD sebagai berikut.[119]

1. Apakah tujuan PUU sudah dibuat dengan benar?
2. Apakah ada justifikasi dikeluarkannya PUU ini oleh pemerintah?
3. Apakah PUU merupakan bentuk kebijakan yang harus dikeluarkan oleh pemerintah?
4. Apakah PUU tersebut didasarkan pada aturan hukum?
5. Tingkat pemerintahan yang mana yang seharusnya membuat PUU tersebut?
6. Apakah manfaat yang ditimbulkan melebihi biaya yang harus dikeluarkan?

[119] *Ibid.*

7. Apakah dampak yang ditimbulkan terhadap seluruh masyarakat disampaikan secara transparan?
8. Apakah PUU tersebut jelas, konsisten, mudah dipahami, dan mudah diakses oleh semua pihak?
9. Apakah semua pihak terkait punya kesempatan untuk menyampaikan pendapatnya?
10. Bagaimana tingkat kepatuhan bisa tercapai? Dengan menerapkan proses implementasi metode RIA maka daftar pertanyaan atau *checklist* OECD akan terpenuhi. Hal ini dikarenakan keduanya saling terkait dan mendukung.

5. *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology* (*ROCCIPI*)

Metode ROCCIPI merupakan sebuah metode yang dikembangkan oleh Robert B. Seidman, Ann Seidman, dan Nalin Abeysekera.[120] Metode ROCCIPI bertujuan untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang perilaku bermasalah dengan mencari akar masalah yang sebenarnya, sehingga diperoleh *problem solving* yang tepat. Guna memperoleh *problem solving* tersebut dilakukan menggunakan 7 (tujuh) *tools* pendekatan yaitu:[121]

1. *Rule* (peraturan) guna melakukan analisis terhadap seluruh peraturan yang mengatur atau terkait dengan perilaku bermasalah, ini dilakukan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan yang terkandung pada peraturan yang sudah ada.
2. *Opportunity* (kesempatan) guna melakukan analisis terhadap berbagai kesempatan bagi timbulnya perilaku bermasalah.

[120] Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekera. (2002). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat* Rancangan Undang-Undang.J akarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

[121] Gede Marhaendra Wija Atmaja. (2016). Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan. "Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali Tahun Anggaran 2016 (31 Agustus – 2 September 2016)", Denpasar, 31 Agustus 2016.

3. *Capacity* (kemampuan) guna melakukan analisis terhadap kemungkinan timbulnya perilaku bermasalah karena faktor kemampuan.
4. *Communication* (komunikasi) guna melakukan analisis terhadap perilaku bermasalah mungkin timbul karena ketidaktahuan pemeran akan adanya peraturan. Ini juga harus dianalisis dalam rangka menemukan sebab perilaku bermasalah.
5. *Interest* (kepentingan) guna melakukan analisis terhadap pandangan pemeran tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya.
6. *Process* (proses) guna melakukan analisis terhadap penyebab perilaku bermasalah. Ada empat proses utama, yakni: proses input, proses konversi, proses output, dan proses umpan balik.
7. *Ideology* (ideologi) guna melakukan analisis terhadap sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak.

Aspek-aspek tersebut, bukan merupakan tata urutan prioritas baku, namun lebih kepada cara agar lebih mudah mengingat aspek yang digunakan. Dalam hal ini tidak seluruh kategori harus terpenuhi.[122]

Kategori dalam ROCCIPI dapat dibagi menjadi dua kelompok faktor penyebab, yaitu:[123]

1. Faktor subjektif, yang meliputi: *Interest* dan *Ideology.*
2. Faktor objektif, yang meliputi: *Rule, Opportunity, Capacity, Communication,* dan *Process*.

Pertama, faktor subjektif, berupa kepentingan (*interest*) dan ideologi (*ideology*) terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku peran: kepentingan-kepentingan dan "ideologi-ideologi (nilai-nilai dan sikap)" tersebut. Hal-hal ini merupakan apa yang semula

[122] Dicky Lopulalan, y, Rival Gulam Ahmad. (2007). 9 Jurus Merancang Peraturan untuk Transformasi Sosial Sebuah manual untuk Praktisi. KPSHK.

[123] Gede Marhaendra Wija Atmaja. (2016). Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan...

diidentifikasikan kebanyakan orang berdasarkan naluri sebagai "alasan" dari perilaku masyarakat.

Faktor subjektif (kepentingan dan ideologi), menawarkan penjelasan secara parsial perilaku bermasalah, tetapi sesuai dengan hakikatnya. Penjelasan tersebut terfokus pada penyebab perilaku perorangan di dalam struktur kelembagaan yang ada. Sebagai akibatnya, pemecahan perundang-undangan dirancang untuk mengubah kepentingan dan ideologi perorangan. Penyelesaian-penyelesaian perundang-undangan yang ditujukan hanya pada penyebab-penyebab subjektif dari perilaku bermasalah tidak dapat mengubah faktor-faktor kelembagaan objektif yang dapat menyebabkan bertahannya perilaku tersebut.

Kedua, berbeda dengan faktor subjektif, kategori objektif ROCCIPI berupa peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi, dan proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori ini harus merangsang seorang penyusun RUU untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak berbeda dan usulan pemecahan.

Fitriani A. Sjarif, menyebut ROCCIPI bukan suatu metode tetapi merupakan *tools* yang digunakan dalam *Problem Solving Methodology*[124]. *Problem Solving Methodology* merupakan metode yang mencoba menyelesaikan permasalahan dengan melihat penyebab permasalahan dengan mengidentifikasi siapa yang melakukan perilaku tersebut dan mencari fakta apa yang menjadi alasan atau penyebab dilakukannya perilaku tersebut. Berdasarkan hal tersebut, dicari solusi yang kemungkinan dapat menyelesaikan masalah dari akarnya, dengan menghilangkan alasan penyebab perilaku tersebut.[125]

Langkah-langkah *Problem Solving Methodology:*[126]

---

[124] Fitriani A. Sjarif, "Tools ROCCIPI pada *Problem Solving Methodology* dalam Pembentukan Undang-Undang", Paparan FGD 2 Mei 2024.

[125] *Ibid.*

[126] *Ibid.*

1. Memahami masalah sosial yang dituju

   Masalah sosial bukan apa saja yang bermasalah, tetapi masalah sosial harus dilihat sebagai 'suatu rangkaian perilaku berulang (*a set of repetitive behaviour*) dari banyak orang yang menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan sebagian besar masyarakat dan kondisi fisik'. Untuk memudahkan dalam memahami keberadaan suatu masalah sosial, penyusun rancangan perlu mencari fakta atau kasus yang dapat menjadi dasar penjelasan mengenai gejala-gejala dari masalah sosial tersebut, artinya suatu masalah sosial akan mudah dikenali dari gejalanya. Gejala adalah wujud nyata masalah sosial yang dampaknya dapat dirasakan dan berisikan hal-hal yang nyata bukan konseptual atau abstrak.

   Oleh karena masalah sosial hanya lahir dari perilaku, maka penyusun rancangan perlu mengidentifikasi siapa pelaku dan apa perilakunya (*whose and what behaviour*) yang turut menimbulkan masalah sosial tersebut. Perilaku yang demikian dalam metodologi ini dinamakan sebagai perilaku bermasalah.

2. Menganalisa penyebab perilaku

   Pada langkah ini, penyusun rancangan peraturan perundang-undangan akan menganalisis berbagai penyebab dari perilaku bermasalah yang telah dikenali dalam perilaku bermasalah. Dalam hal ini suatu masalah sosial tidak akan dapat diselesaikan selama penyebab dari masalah tersebut tidak dihilangkan. Mengingat suatu masalah sosial dilahirkan dari perilaku bermasalah maka penyusun RUU perlu mencari tahu penyebab terjadinya perilaku bermasalah.

   Terdapat banyak faktor penyebab perilaku. Oleh karena itu, penyusun RUU harus memiliki beberapa hipotesa penyebab suatu perilaku. Untuk menemukan hipotesa yang menjadi penyebab perilaku bermasalah, ROCCIPI menawarkan serangkaian kategori untuk membantu penyusun RUU merumuskan analisa atas penyebab perilaku pelaku peran, yang meliputi: peraturan (*rule*), kesempatan (*oportunity*), kemampuan (*capacity*), komunikasi

(*communication*), kepentingan (*interest*), prosedur (*procedure*), dan ideologi (*ideology*).

3. Mengusulkan solusi pengaturan

Setelah menganalisa penyebab perilaku, penyusun RUU harus mampu mengusulkan dan mengkaji solusi dalam bentuk rangkaian pengaturan yang mungkin dapat mengubah atau menghilangkan penyebab perilaku bermasalah dan mendorong ke arah perilaku baru yang diinginkan. Solusi dalam laporan penelitian harus menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan RUU yang diusulkan, seperti:

a. mengubah atau menghilangkan sebab-sebab dari perilaku bermasalah;
b. mendorong timbulnya perubahan yang diinginkan atas perilaku dari pelaku peran; dan
c. mengusulkan kriteria dan prosedur untuk memastikan agar aparat pelaksana melaksanakan ketentuan-ketentuan RUU.

Lebih lanjut dikemukakan usulan solusi dapat berupa ketentuan untuk:[127]

a. pelaku peran;
b. lembaga pelaksana;
c. mendorong kepatuhan yang bisa diterapkan oleh lembaga pelaksana;
d. menyelesaikan sengketa;
e. membiayai rangkaian;
f. solusi tersebut; dan
g. teknis menciptakan konsistensi dan korelasi dengan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-

[127] *Ibid.*

undangan yang baik.[128] Dalam pembentukan Undang-Undang, pembuatnya harus menerapkan dasar pemikiran yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping asas yang bersifat umum, juga bersifat khusus. Montesquieu misalnya mengemukakan bahwa hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas yakni sebagai berikut, yaitu:[129]

1. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*);
2. Istilah yang digunakan bersifat mutlak dan tidak relatif;
3. Hukum membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik;
4. Hukum hendaknya tidak halus, karena hukum dibentuk untuk rakyat;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, gunakan semua itu hanya apabila benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentatif/dapat diperdebatkan;
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan secara matang dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak mensyaratkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan dan hakikat permasalahan; sebab hukum yang lemah, tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Selanjutnya, Lon L. Fuller memandang dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat. Tujuan pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila ia sampai pada tingkat tertentu memperhatikan asas-asas yang diambilnya *principles of legality* yaitu:[130]

1. Tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan yang sudah dibuat harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan berlaku surut oleh karena jika ditolak tidak dapat menjadi pedoman tingkah laku.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.

---

[128]Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Satu*, Cetakan ke-18, Yogyakarta: PT Kanisius, 2017, hal. 252.

[129]Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia,* Yogyakarta: Rangkang Education, 2013, hal. 126.

[130]*Ibid*.

6. Peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.

I.C. van der Vlices membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas formal dan materiel. Asas-asas formal meliputi: [131]

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas organ atau lembaga yang tepat;
3. asas perlunya pengaturan;
4. asas dapat dilaksanakan; dan
5. asas konsensus.

Asas-asas materil meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum; dan
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas formal dan asas materiel cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut dalam:[132]

1. Asas-asas formal dengan rincian:
   a. asas tujuan yang jelas;
   b. asas perlunya pengaturan;
   c. asas organ/lembaga yang tepat;
   d. asas materi muatan yang tepat;
   e. asas dapat dilaksanakan; dan
   f. asas dapat dikenali.
2. Asas-asas materiel dengan rincian:
   a. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
   b. asas sesuai dengan hukum dasar negara;

---

[131] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Cetakan ke-16, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007, hal. 228.

[132] A Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV),* Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 344-345, dikutip dalam Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.,* hal. 256.

c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

UU tentang P3 mengatur juga mengenai asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 UU tentang P3 disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

1. asas kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
4. asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan berbangsa, dan bernegara;
6. asas kejelasan rumusan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti

sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

7. asas keterbukaan, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Selanjutnya asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) UU tentang P3 yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. pengayoman

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

2. kemanusiaan

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. kebangsaan

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. kekeluargaan

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. kenusantaraan

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

6. Bhinneka Tunggal Ika

   asas ini dimaksudkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7. keadilan

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

   asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. ketertiban dan kepastian hukum

   asas ketertiban dan kepastian hukum dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

    asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dimaksudkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas tersebut, Undang-Undang tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Undang-Undang yang

bersangkutan. Asas lain sesuai dengan bidang hukum Undang-Undang yang bersangkutan antara lain dalam hukum pidana dan hukum perdata. Asas dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada pidana tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, sedangkan asas dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian. Asas tersebut, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Selain itu, dalam pembentukan Undang-Undang juga harus berpedoman, bersumber, dan berdasar pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dengan asas peraturan perundang-undangan digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang, selanjutnya dirumuskan dalam materi muatan Undang-Undang sebagai sarana untuk mewujudkan tercapainya tujuan dari pembentukan Undang-Undang tersebut. Pembentukan norma yang baik dan efektif memerlukan pedoman dan rambu-rambu yang jelas. Asas-asas menjadi landasan krusial dalam proses ini, memastikan terciptanya norma yang sesuai dengan tujuan dan konteksnya. Dengan menerapkan asas-asas tersebut di atas secara konsisten, diharapkan proses pembentukan Undang-Undang dapat menghasilkan produk hukum yang berkualitas, adil, dan bermanfaat bagi masyarakat.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

Pada bagian ini dimuat hasil kajian mengenai praktik penyelenggaraan pelaksanaan UU tentang P3, kondisi yang ada, dan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Hasil kajian ini diperoleh melalui studi kepustakaan, prosiding, hasil *focus group discussion*, konsultasi publik dan hasil pengumpulan data. Selanjutnya, hasil kajian tersebut dipergunakan untuk menghasilkan kebijakan yang akan dirumuskan dalam RUU tentang PUU. Adapun praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat berdasarkan kajian sebagai berikut:

1. Urgensi Pembentukan RUU tentang PUU

Dalam konsultasi publik penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Provinsi Bali, Nyoman Mas Aryani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana berpendapat bahwa frasa "diatur dengan undang-undang" dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat langsung untuk diatur dengan sebuah undang-undang. Saat ini Indonesia telah memiliki UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur keseluruhan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Secara tekstual, frasa tersebut dapat ditafsirkan dalam dua cara yaitu (1) UU yang khusus mengatur pembentukan undang-undang saja (UU tentang Pembentukan UU); atau (2) UU yang mengatur seluruh hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari sini muncul wacana untuk membagi menjadi dua undang-undang. Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan jika dipilih satu UU atau dipisah menjadi 2 (dua) UU sebagai berikut:

a. Kesatuan sistem hukum yaitu bahwa dalam pengaturan dalam satu UU lebih terjaga, sedangkan jika dipisah berpotensi menimbulkan ego sektoral dan disharmoni.
b. Asas keseragaman yaitu bahwa dalam satu UU akan ada keseragaman asas, sedangkan jika dipisah berpotensi tidak seragam.
c. Materi muatan yaitu bahwa dalam satu UU terlalu kompleks *(overload)*, sedangkan jika dipisah menjadi lebih spesifik.
d. Karakter UU yaitu bahwa UU lebih bersifat politis (DPR dan Presiden), sedangkan peraturan di bawah UU bersifat administratif/teknis. Jika dipisah, akan lebih menyesuaikan dengan karakter masing-masing.
e. Hal yang perlu diperhatikan adalah memastikan kualitas proses, kesesuaian hierarki (harmonisasi), kepastian hukum, dan kualitas pengujian. Jika dipisah, perlu dipertimbangkan implikasinya pada saat pengujian di MK, di mana UU yang akan

diuji dibentuk berdasarkan UU pembentukan UU yang berbeda dengan UU pembentukan peraturan di bawahnya.[133]

Hal senada dikemukakan pula oleh Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang." Frasa "diatur dengan undang-undang (*bij de wet geregeld)*" sifatnya imperatif, merupakan perintah konstitusi. Sebagaimana dijelaskan oleh Maria Farida, istilah ini dipahami dalam makna *"regulated by act of parliament"*. Apabila hal sesuatu tersebut tidak diatur dengan undang-undang *(niet geregeld bij de wet)* maka dinyatakan inkonstitusional.

Secara historis, sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 terdapat berbagai bentuk pengaturan, antara lain UU No.1 Tahun 1950, PP No. 1 Tahun 1945, TAP MPRS No.XX/MPRS/1966, Inpres No.15 Tahun 1970, Keppres No.44 Tahun 1999, dan TAP MPR No.III/MPR/2000 yang menggabungkan jenis peraturan perundang-undangan. Khusus untuk UU, terdapat Keppres No.188 Tahun 1998 yang kemudian dicabut dengan Perpres No.68 Tahun 2005.

Perkembangan kompleksitas pengaturan UU dari UU No.12 Tahun 2011 ke UU No.15 Tahun 2019 dan UU No.13 Tahun 2022 menunjukkan dinamika yang lebih cepat dibandingkan aturan di bawahnya, mencakup materi muatan, Prolegnas, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat, metode *omnibus*, pembentukan secara elektronik, hingga pemantauan dan peninjauan.

Dari perspektif teori Hans Nawiasky, terdapat *staatfundamentalnorm, staatgrundgesetz, formell gesetz,* dan di bawah *formell gesetz* terdapat *verordnung* dan *autonomesatzung*. Logika *verordnung* dan *autonomesatzung* adalah aturan implementasi/teknis

[133]Nyoman Mas Aryani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

yang menerjemahkan logika dasar dari *formell gesetz*. *Verordnung* masuk pada peraturan pemerintah, peraturan presiden, atau peraturan eksekusi; *autonomesatzung* masuk pada aturan yang otonom.

Dengan demikian, perlu dibentuk UU tentang Pembentukan Undang-Undang dan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan alasan: (1) perintah ketentuan Pasal 22A UUD 1945; (2) perkembangan regulasi terkait pembentukan UU; dan (3) pembentukan UU memiliki karakter yang lebih kompleks sebagai tindak lanjut UUD 1945, berbeda dengan peraturan tindak lanjut di bawahnya.[134]

Putu Eva Ditayani Antari, Akademisi dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional menyampaikan paparan bahwa masih terdapat masalah terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu disharmonisasi Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945; mekanisme *carryover*; partisipasi bermakna; evaluasi regulasi; dan korupsi legislasi. Berkenaan dengan disharmonisasi Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang". Adapun UU No.12 Tahun 2011 mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dari undang-undang hingga peraturan di bawahnya. Untuk menjawab perlukah membentuk Undang-Undang Pembentukan Undang-Undang yang terpisah dengan Undang-Undang Pembentukan Undang-Undang di Bawah Undang-Undang dan apakah Pasal 22A membatasi bahwa pembentukan Undang-Undang perlu diatur dalam Undang-Undang Khusus maka diperlukan pemahaman secara historis atas ketentuan pasal tersebut.[135]

---

[134]Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[135]Putu Eva Ditayani Antari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang

Berkenaan dengan pemisahan UU Pembentukan UU dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana berpendapat bahwa UU No.12 Tahun 2011 beserta perubahannya tidak perlu dibagi menjadi dua. Dasar argumentasinya adalah teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiasky, yang menyatakan bahwa suatu norma berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma di atasnya, hingga sampai pada norma tertinggi yang bersifat *pre-supposed*. Apabila pembentukannya dipisahkan, akan menimbulkan ketidaksinkronan pengaturan peraturan perundang-undangan.[136]

Amanat Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 memang menyebutkan "diatur dengan undang-undang", namun tidak menggunakan huruf kapital yang menunjukkan harus undang-undang yang khusus mengatur pembentukan UU. Sebagai analogi, syarat presiden dan wakil presiden juga diamanatkan untuk diatur dalam undang-undang, namun sampai saat ini diletakkan dalam UU Pemilu yang memuat berbagai pemilihan, sebelum akhirnya MK menginstruksikan pemisahan rezim pemilu.[137]

Selanjutnya, Charles Simabura (Akademisi Fakultas Hukum Univesitas Andalas) juga menyampaikan bahwa dalam pendekatan tekstual dan gramatikal, Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 secara spesifik mengamanatkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 tersebut lahir pada saat perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945, dimana pada saat itu para perumus perubahan konstitusi

---

Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[136]Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana,FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[137]*Ibid.*

menghendaki bahwa pengaturan mengenai tata cara pembentukan undang-undang merupakan delegasi langsung dari konstitusi. Dengan kata lain, pengaturan mengenai tata cara pembentukan undang-undang tidak lagi menjadi ranah eksekutif, sebagaimana sebelumnya diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.[138]

Secara konseptual, proses pembentukan undang-undang *(primary legislation)* berbeda dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang *(secondary legislation)*, yang *notabene* masuk ke dalam ranah hukum administrasi. Melalui pemisahan pengaturan ini, diharapkan tidak ada lagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang juga mengatur mengenai proses pembentukan undang-undang. Sebagai contoh, pada saat ini masing-masing pembentuk undang-undang mengatur sendiri ketidaklengkapan pengaturan pembentukan undang-undang dalam UU tentang P3. Pemerintah mengatur sendiri hal tersebut melalui Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. DPR mengatur sendiri dalam Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Terkait dengan materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang nantinya akan dipisah dalam undang-undang tersendiri, agar undang-undang tersebut tetap memiliki dasar hukum pembentukan, maka undang-undang tentang pembentukan undang-undang nantinya dapat mendelegasikan pembentukan undang-undang untuk mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.[139]

---

[138]Pendapat Charles Simabura (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Andalas) dalam kegiatan diskusi pakar penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang yang diselenggarakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Badan Keahlian Setjen DPR RI tanggal 5 Maret 2026.

[139]*Ibid.*

Lita Tyesta ALW (Guru Besar Bidang Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro) berpendapat bahwa penyatuan maupun pemisahan pengaturan pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, keduanya sama-sama dapat diterima. Hanya saja, jika ingin diatur secara terpisah, pembentuk undang-undang harus mempunyai dasar hukum pembentukan yang kuat bagi undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Selain itu, Lita Tyesta ALW juga menekankan perlunya klasifikasi yang lebih detail terhadap berbagai jenis peraturan agar tidak terjadi kekacauan hierarki peraturan perundang-undangan.[140]

2. Metode Standar, Konsolidasi, Kodifikasi, dan Omnibus.

Hary Setiawan (Kepala Bagian Bantuan dan Layanan Hukum, Biro Hukum, Setda Pemprov DIY) dalam pemaparannya memberikan masukan mengenai: pertama, Pasal 42 UU No. 13 Tahun 2022, Pasal ini mengatur bahwa perubahan Undang-Undang harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan atau prolegnas. Namun, pemerintah terakhir mengeluarkan Perppu dengan menggunakan metode *Omnibus*. Jadi, ketika norma ini masih berlaku, pemerintah melanggar ketentuan Pasal 42 UU No. 13 Tahun 2022. Ini harus dipikirkan kembali, apakah *Omnibus* harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan (prolegnas) atau tidak. Kedua, Pasal 97A menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode *Omnibus* hanya dapat diubah atau dicabut dengan mengubah atau mencabut peraturan perundang-undangan tersebut. Lalu, bagaimana jika kita ingin mengubah salah satu norma yang telah diubah menggunakan metode *Omnibus* apakah kita harus mengubah seluruh Undang-Undang yang menggunakan metode *Omnibus* itu. Dapat dibayangkan, UU No. 6 Tahun 2023 yang

[140]Pendapat Lita Tyesta ALW (Guru Besar Bidang Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro) dalam kegiatan diskusi pakar penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang yang diselenggarakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Badan Keahlian Setjen DPR RI tanggal 5 Maret 2026.

mengubah lebih dari 70 Undang-Undang. Kalau ingin mengubah salah satu norma di dalamnya, apakah harus mengubah 70 Undang-Undang?

Kepala bagian hukum Provinsi DIY, Hary Setiawan menyampaikan beberapa poin sebagai berikut:

1. terkait Pasal 73 UU tentang P3 yang mengatur tentang perbaikan apabila terdapat kesalahan teknis penulisan dalam pembentukan Undang-Undang yang dilakukan di sekretaris negara. Pasal ini dinilai tidak efektif dan efisien, karena kewenangan perubahan seharusnya ada di legislatif, bukan di eksekutif. Selain itu, pasal ini juga mengatur bahwa pemantauan dan peninjauan *omnibus law* dilakukan setelah peraturan berlaku. Padahal, UU tentang P3 itu mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan tentang pelaksanaannya. Bagaimana nasibnya dengan pemantauan peraturan perundang-undangan di bawah *omnibus law*, apakah mereka juga harus menunggu peraturan berlaku yang menurut saya tidak logis dan bertentangan dengan prinsip hukum.
2. mengusulkan materi baru yang berkaitan dengan Perppu. Perppu adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur juga di dalam UU tentang P3. Namun, kenapa Perppu tidak ada mekanisme pembahasannya di dalam UU tentang P3. Perppu hanya diatur di Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Perppu harus segera diajukan ke DPR untuk mendapat persetujuan dalam masa sidang berikutnya. Jika tidak, maka Perppu tersebut tidak berlaku lagi. Namun, tidak ditemukan aturan yang mengatur tentang proses pembahasan Perppu di DPR, baik di UU tentang P3 maupun di Peraturan Tata Tertib DPR. Apakah ini berarti Perppu dapat langsung disahkan tanpa melalui proses legislasi yang transparan dan partisipatif. Apakah ini tidak melanggar konstitusi, DPR diharapkan bisa menyempurnakan UU tentang P3 dengan memasukkan mekanisme pembahasan Perppu secara jelas dan tegas.
3. bagaimana kriteria RUU yang dapat masuk ke dalam *omnibus*

law? di Pasal 97B UU tentang P3 bahwa RUU yang menggunakan metode *Omnibus* adalah RUU yang sifatnya lintas sektoral dan/atau lintas bidang hukum. Namun, bagaimana cara menentukan apakah suatu RUU itu lintas sektoral atau lintas bidang hukum. Apakah ada indikator atau parameter yang bisa digunakan untuk menilai hal itu? khawatir ada RUU yang tidak sesuai dengan kriteria tersebut tetapi tetap dimasukkan ke dalam *omnibus law*.

4. Pasal 96 UU tentang P3 yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan *omnibus law,* menyatakan bahwa masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan. Jangan sampai partisipasi masyarakat menjadi terbatas dan tidak efektif karena pasal ini.
5. bagaimana mekanisme *carry over* untuk RUU yang sudah dibahas di tingkat pertama? Pasal 97C UU tentang P3 mengatur bahwa RUU yang sudah dibahas di tingkat pertama secara otomatis masuk ke dalam daftar prolegnas prioritas. apakah ada parameter yang lebih ketat untuk menentukan RUU yang layak masuk ke dalam *carry over*? Khawatir ada RUU yang belum selesai dibahas atau belum mendapat persetujuan bersama, tetapi tetap dimasukkan ke dalam *carry over*. Misalnya, RUU tentang Minerba yang baru disampaikan oleh pemerintah, tetapi belum ada pembahasan tingkat pertama. Apakah RUU itu bisa masuk ke dalam *carry over*? Jangan sampai pembuat Undang-Undang itu sendiri melanggar aturan yang dibuat di dalam UU tentang MD3.
6. mengkritisi Pasal 97E UU tentang P3 yang mengatur tentang uji formil terhadap *omnibus law*. Pasal ini menyatakan bahwa uji formil dilakukan oleh MA terhadap *omnibus law* setelah peraturan berlaku. Hal ini tidak tepat dan tidak efisien, karena uji formil seharusnya dilakukan sebelum peraturan berlaku, agar bisa mencegah potensi konflik hukum atau pelanggaran

konstitusi. Mengapa uji formil ini hanya berlaku untuk *omnibus law*, padahal uji formil itu seharusnya berlaku untuk semua peraturan perundang-undangan. Seringkali Mahkamah Agung menolak permohonan uji formil terhadap peraturan di bawah undang-undang dengan alasan tidak ada batu ujinya di dalam UUD NRI Tahun 1945. Padahal, uji formil itu menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang dasar, bukan sebaliknya. Kenapa uji formil ini ada di UU tentang P3 yang lebih teknis namun tidak ada di UUD NRI Tahun 1945 yang lebih fundamental.

Wicipto Setiadi (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta) dalam kegiatan diskusi pakar menyatakan bahwa mengenai Pasal 97A UU No. 13 tahun 2022, dengan Undang-Undang ini seolah Undang-Undang *omnibus* lebih tinggi daripada Undang-Undang yang tidak menggunakan metode *Omnibus*. Perancang Undang-Undang Cipta Kerja seolah-olah dibuat takut untuk mengotak-atik Undang-Undang ini. Padahal, di Pasal 7 UU tentang P3 dinyatakan bahwa tiap Undang-Undang tingkatannya sama. Apakah di Pasal 7 baru nanti akan dibedakan seperti itu, lalu bagaimana dengan asas *lex posteriori derogate legi priori*. Lebih baik mengoptimalkan proses pengharmonisasian. Undang-Undang Koperasi lama dicabut, kecuali materi yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Ambil dari Undang-Undang Cipta Kerja dan dimasukkan dalam Undang-Undang Koperasi. Pengaturan ini sangat membelenggu pembentuk Undang-Undang dalam membuat norma baru. Pasal ini seharusnya tidak perlu ada pengaturan seperti ini.

Seminar dan diskusi panel "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: evaluasi dan tantangan ke depan" pada tanggal 28 Juli 2024 mendapatkan masukan mengenai *omnibus law*. Dalam praktik Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 telah menimbulkan stagnasi dalam proses pembentukan Undang-Undang karena mengharuskan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus* hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Undang-Undang tersebut. Padahal

urgensi perubahan dan pencabutan setiap Undang-Undang sektoral berbeda-beda dalam dimensi waktu berkaitan dengan kondisi filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukannya.

Pasal 97A UU No. 13 Tahun 2022 menimbulkan ketidakpastian hierarki peraturan PUU karena telah menimbulkan persepsi bahwa Undang-Undang dengan metode *Omnibus* memiliki derajat hierarki yang berbeda dengan Undang-Undang tanpa metode *omnibus*. Dari sisi asas hukum Undang-Undang yang baru seharusnya dapat mengesampingkan Undang-Undang yang lama "*lex posteriori derogate legi priori*".

Pasal 97A UU No. 13 Tahun 2022 telah menimbulkan beragam penafsiran berkaitan dengan kedudukan Undang-Undang yang diubah dengan metode *Omnibus* dan akan dilakukan perubahan/penggantian kembali tanpa menggunakan metode *Omnibus*. Pasal 97A harus dimaknai sebagai satu kesatuan dengan Lampiran II Angka 237 UU No. 13 Tahun 2022 bahwa penggantian Undang-Undang tetap dapat dilakukan sepanjang memenuhi salah satu kondisi terpenuhi (sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah atau materi peraturan perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), atau esensinya berubah.

Pasal 97A dianggap sebagai stagnasi dalam rencana perubahan Undang-Undang Sektoral, menimbulkan adanya persepsi bahwa Undang-Undang dengan metode *omnibus* berbeda hierarki yakni lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-Undang sektoralnya yang disusun dengan tidak menggunakan metode *omnibus*. Substansi Pasal 97A tidak sinkron dengan penjelasan Pasal 97A. Selain itu Rumusan Pasal 97A harus ditinjau mengingat substansi Pasal 97A berbeda jauh dengan penjelasan. Dimana Pasal 97A menyebutkan materi muatan yang lingkupnya lebih luas, sedangkan di penjelasan langsung memberikan contoh pasal tertentu.

Mahaarum Kusuma Pertiwi, akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada berpendapat bahwa terkait *Omnibus Law,* poin pengaturan perlu lebih luwes atau tidak perlu dianggap spesial yakni disamakan saja dengan Undang-Undang biasa dan sebaiknya

Undang-Undang *Omnibus* disusun per klaster. Perubahan peraturan yang berkali-kali menyulitkan pembacaan. Misalnya, Undang-Undang Pajak sudah berubah 7 kali maka dari itu, tidak cukup hanya materi perubahan yang lebih dari 50% pada satu perubahan yang diarahkan ke penggantian, tetapi jika akumulasi dari sekian perubahan sebaiknya diganti dengan memberikan aturan peralihan.[141]

Mahaarum menambahkan bahwa pengaturan saat ini terkait metode *omnibus* law masih kurang jelas. Kedepannya bisa lebih diberi limitasi, misalnya *Omnibus* harus bersifat kluster (tidak multi). Selain itu harus diperjelas terkait isu tentang perubahan Undang-Undang yang sudah diubah oleh *Omnibus*. Terdapat banyak pertanyaan. Apakah tidak bisa mengubah sektoralnya saja? (Undang-Undang lama) karena terkesan dipersulit perubahannya jika pernah diubah di Undang-Undang *Omnibus*.[142]

Adapun akademisi Fakultas Hukum Jambi menyatakan bahwa langkah awal dalam pembentukan Undang-Undang metode *Omnibus* adalah merumuskan perumpunan yang harus dirumuskan dalam lampiran Undang-Undang, serta belum ada ketentuan baku terkait teknik penulisan di konsiderans mengingat perubahan Undang-Undang oleh Undang-Undang yang dibentuk dengan *Omnibus*.[143]

Fitriani Ahlan Sjarif dalam Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tanggal 05 Mei 2026 dan workshop kajian implikasi yuridis dan urgensi keberlanjutan Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 pada tanggal 13 Maret 2026 menyampaikan bahwa praktik metode *Omnibus* di Indonesia digunakan dalam UU tentang Cipta Kerja. UU tentang Cipta Kerja tidak cukup *user friendly* dan disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ada beberapa indikator yang harus dipilih untuk bahasan pemilihan Undang-Undang *Omnibus*: 1) keterkaitan substansi penting; 2) hanya

[141]Mahaarum Kusuma Pertiwi (Akademisi Universitas Gadjah Mada) dalam FGD di provinsi DIY, 20 Juni 2025.

[142]*Ibid*

[143]Paparan dalam Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 16-18 Juni 2025.

dalam jenis undang-undang, penggunaan metode *Omnibus* dapat digunakan dengan terbatas agar kualitas lebih mudah di"jaga"; 3) pertimbangan menghapus Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022; 4) tidak mengulangi kesalahan teknik penyusunan UU *Omnibus* yang lalu. Adanya tes uji keterkaitan untuk menentukan materi yang terkait membolehkan dengan metode *Omnibus* (*germanesse test*). Ciri adanya *germane* atau terhubung (*single subject*) adalah: a) adanya hubungan antara materi yang saling mendukung (mutual); b) secara wajar dan adil berhubungan antara satu dengan lainnya; c) kesatuan prinsip dan tujuan; keterhubungan di antara materi-materi pengaturan harus bersifat logis dan bersifat alamiah.

Fitriani Ahlan Sjarif menambahkan bahwa tantangan terbesar dalam menggunakan metode *omnibus* adalah bagaimana caranya menentukan keterhubungan *single subject* atau *multiple subject*. Kemudian ada juga *superficial omnibus: multiple subject*, tetapi masih memiliki keterhubungan tujuan. Di samping itu, ada juga *deep omnibus: multiple subject*, tetapi tidak mempunyai keterkaitan/hubungan tujuan. Lebih jauh, paparan workshop yang disampaikan Fitriani Ahlan Sjarif membandingkan gagasan tersebut dengan pandangan bahwa perubahan hukum merupakan keniscayaan. Dikutip pandangan Albert Venn Dicey bahwa parlemen tidak dapat mengikat parlemen di masa depan melalui ketentuan Undang-Undang sehingga membatasi kebebasan legislatif untuk bertindak di kemudian hari demi kepentingan umum. Paparan tersebut juga mengutip gagasan Thomas Jefferson bahwa tidak ada masyarakat yang dapat membuat hukum yang berlaku selamanya karena hukum harus menjawab kebutuhan generasi yang hidup pada masanya. Dalam konteks Indonesia, pemikiran ini relevan untuk menilai apakah Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 terlalu jauh membatasi kemampuan pembentuk Undang-Undang untuk menyesuaikan regulasi dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, dalam praktik penyelenggaraan, Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 melahirkan dilema. Di satu sisi, Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 dapat dipertahankan apabila dipandang sebagai

instrumen untuk menjaga konsistensi perubahan norma hasil *omnibus*, mencegah perubahan yang tercerai-berai, dan menjaga agar desain besar deregulasi atau harmonisasi regulasi tidak rusak oleh perubahan parsial yang tidak terkendali. Namun di sisi lain, Pasal 97A berpotensi menimbulkan kekakuan legislasi, mengurangi aksesibilitas hukum, menambah kompleksitas penelusuran norma, serta menciptakan persepsi adanya Undang-Undang yang lebih istimewa dibanding Undang-Undang lain. Dari tantangan tersebut, menjadi tugas tim penyusun RUU untuk mengkaji dan memutuskan apakah RUU tersebut menggunakan metode *Omnibus* atau tidak.

Berdasarkan kondisi tersebut, urgensi pengaturan ke depan bukan hanya menentukan apakah Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 dipertahankan atau dihapus, melainkan merumuskan kembali politik hukum perubahan norma hasil *Omnibus* agar lebih proporsional. Apabila Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022 dipertahankan, diperlukan mekanisme yang memastikan bahwa pengaturan tersebut tidak menghambat perubahan norma sektoral yang mendesak dan tidak menurunkan keterbacaan hukum. Selain itu, metode *Omnibus* lebih baik digunakan khusus untuk Undang-Undang saja (tidak untuk jenis peraturan perundang-undangan lainnya), serta perlu didukung oleh sistem informasi agar memudahkan akses publik atas pasal-pasal dan naskah akademik agar lebih *user friendly*. Namun, apabila Pasal 97A dihapus, pembentuk Undang-Undang tetap perlu menyediakan teknik legislasi yang mampu menjaga konsistensi antara Undang-Undang asal dan Undang-Undang *Omnibus*. Dalam bahan paparan workshop, bahkan ditegaskan bahwa Pasal 97A dinilai tidak lagi relevan dan justru menyulitkan pembentukan Undang-Undang, sehingga perlu dicabut dengan tindak lanjut berupa pemuatan kembali pasal yang termuat dalam Undang-Undang *Omnibus* ke dalam Undang-Undang baru.

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dalam Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menyampaikan bahwa RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak cukup hanya

menyebut metode standar, konsolidasi, kodifikasi, dan omnibus sebagai opsi tanpa batasan. RUU perlu membangun kerangka pengendalian. Pemilihan metode harus didasarkan pada kesesuaian antara tujuan pengaturan, karakteristik materi muatan, dan akibat hukum. Untuk itu diperlukan definisi, kriteria pemilihan, prosedur, dan mekanisme agar pilihan tersebut dapat dipertanggungjawabkan.[144]

Latar belakangnya, pengaturan ini sudah berkembang dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Metode omnibus kini punya dasar hukum eksplisit dalam Pasal 42A dan Pasal 64. Pasal 42A mewajibkan penggunaan omnibus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Pasal 64 mengatur penggabungan materi baru, perubahan, dan/atau pencabutan peraturan yang berhierarki sama. Masalahnya, belum ada kerangka rinci untuk membandingkan kapan omnibus dipakai dan kapan metode lain lebih tepat.[145]

Dr. Jamaludin Ghafur menyampaikan empat metode yang dibedakan sebagai berikut:

1. Standar: pengaturan baru dalam satu bidang atau objek yang jelas, dengan perubahan terbatas pada satu UU atau penggantian satu UU. Ini pilihan awal selama tujuan bisa dicapai tanpa merombak banyak UU sekaligus.
2. Konsolidasi: penyatuan norma yang sudah ada tetapi tersebar di UU asal dan perubahannya, dengan fokus pada keterbacaan. Penyediaan naskah konsolidasi (dokumentasi) harus dibedakan tegas dari pembentukan UU konsolidasi legislatif. Perubahan substansi harus diidentifikasi terbuka, tidak disembunyikan.

[144]Pendapat Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Insonesia) dalam kegiatan Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang: Penguatan Partisipasi Publik, Kepastian Hukum, dan Kualitas Legislasi Nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, tanggal 31 Oktober 2026.

[145]*Ibid.*

3. Kodifikasi: penataan satu bidang hukum menjadi sistem yang menyeluruh dan memiliki kesatuan asas. Hasilnya produk hukum yang menata bidang itu secara permanen dan sistematis.
4. Omnibus: perubahan serentak terhadap beberapa UU yang saling berkaitan demi satu tujuan kebijakan. Metode ini berorientasi pada efisiensi. Pemrakarsa wajib membuktikan secara logis hubungan antarmateri dan urgensi mengapa perubahan harus serentak.[146]

Dr. Jamaludin Ghafur menyampaikan mekanisme pengendaliannya bertumpu pada tiga pilar akuntabilitas, yang berpijak pada Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang kejelasan tujuan, kesesuaian jenis, dan kedayagunaan:

1. Alasan teruji. Pemilihan metode harus dibuktikan, bukan sekadar selera pemrakarsa. Faktor pertimbangannya adalah persoalan hukum, cakupan UU terdampak, tingkat perubahan substansi, dan alternatif metode. Hasilnya dituangkan secara tertulis dalam Naskah Akademik atau dokumen perencanaan. RUU tanpa Naskah Akademik tetap wajib memuat argumen ini dalam dokumen pendukungnya.
2. Penelusuran norma. Setiap metode wajib disertai dokumen rekam jejak teknis. Konsolidasi memerlukan tabel asal-usul ketentuan, kodifikasi memerlukan peta asas dan struktur bidang hukum, omnibus memerlukan matriks perubahan, dan standar memerlukan pemetaan singgungan peraturan.
3. Partisipasi bermakna. Metode yang efisien tidak boleh mereduksi hak publik. Hak itu mencakup hak didengar (akses ke naskah dan waktu masukan yang memadai sesuai Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011), hak dipertimbangkan, dan hak diberi penjelasan. Untuk omnibus dan kodifikasi yang cakupannya luas, konsultasi publik sebaiknya dipilah per klaster materi agar dampaknya bisa dipahami kelompok yang paling terdampak.[147]

[146] *Ibid.*
[147] *Ibid.*

Jika tujuan dapat dicapai tanpa merombak banyak UU, pilih Standar. Jika tujuannya murni keterbacaan tanpa menyembunyikan perubahan substansi, pilih Konsolidasi. Jika tujuannya menata satu bidang hukum secara menyeluruh, pilih Kodifikasi. Jika tujuannya mengeksekusi satu kebijakan khusus yang butuh perubahan serentak lintas sektor, barulah pilih Omnibus. Dengan demikian arah pengaturan RUU adalah Standar sebagai pilihan awal, Konsolidasi untuk penyatuan norma, Kodifikasi untuk penataan sistem, dan Omnibus untuk perubahan lintas UU yang diikat ketat oleh pembuktian satu tujuan kebijakan.[148]

Metode Omnibus menarik karena efisiensi regulasi, yakni menggabungkan, mengubah, dan mencabut banyak peraturan secara simultan. Namun ia membawa risiko terhadap *due process of law* making. Kualitas dan kepercayaan pada pembahasan teknis di parlemen menurun. Perdebatan substantif atas isu kepentingan umum merosot. Wacana di ruang publik menjadi tidak terarah.[149]

Pasal 42A menyatakan penggunaan omnibus harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Jika dokumen itu tidak ada, syarat sah gugur dan RUU cacat prosedur (tidak sah). Celahnya, pasal ini tidak membedakan bentuk dokumen perencanaan tersebut. Ada dua jalur:

1. Prolegnas reguler (jangka menengah dan prioritas tahunan) bersifat substantif. Ia menentukan agenda legislasi dan skala prioritas, serta memberi publik kesempatan awal mengawasi agenda.
2. Daftar kumulatif terbuka bersifat administratif, fleksibel, dan reaktif. Ia mengakomodasi tindak lanjut perjanjian internasional, putusan MK, APBN, dan penetapan Perppu. Visibilitas publiknya terbatas dan sering baru muncul pasca-peristiwa, sehingga fungsi pengendalian ruang lingkup hilang.[150]

Menurut Dr. Jamaludin Ghafur Perencanaan substantif untuk omnibus seharusnya memetakan persoalan hukum lintas sektoral, tujuan pengaturan secara makro, seluruh peraturan terdampak, dan

[148] *Ibid.*
[149] *Ibid.*
[150] *Ibid.*

kelompok masyarakat yang berkepentingan. Tanpa pemetaan itu, omnibus bukan alat efisiensi, melainkan "*bulldozer*" legislasi tanpa navigasi. Bahaya terbesarnya adalah "perencanaan retrospektif" pada Perppu. Urutan idealnya adalah rencana publik (Prolegnas), draf RUU, pembahasan omnibus, lalu pengesahan. Pada jalur kumulatif terbuka, urutannya terbalik. Presiden menetapkan norma lewat Perppu yang berlaku, lalu masuk daftar kumulatif terbuka, dan kemudian dianggap memenuhi syarat perencanaan Pasal 42A. Perencanaan berubah menjadi pembenaran formal atas agenda yang substansinya sudah ditentukan sepihak, karena dokumen perencanaan hadir setelah norma berlaku.[151]

Hal ini bertentangan dengan jangkar demokrasi dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yaitu partisipasi bermakna melalui hak didengar, dipertimbangkan, dan memperoleh penjelasan. Pemenuhan ketiga hak itu menuntut publik bisa menilai pilihan kebijakan ketika substansinya masih terbuka untuk diubah. Pada RUU omnibus yang sangat kompleks, kesempatan awal ini hanya dapat disediakan oleh Prolegnas reguler, bukan daftar kumulatif terbuka. Karena itu pembatasan jalur omnibus bukan sekadar hambatan birokrasi, melainkan jaminan demokrasi yang harus mendahului perubahan hukum secara luas.[152]

Rekomendasinya adalah merevisi Pasal 42A dengan dua rumusan. Pertama, penggunaan metode omnibus hanya dapat dilakukan terhadap RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan, dengan mencantumkan secara tegas penggunaan metode omnibus. Kedua, RUU yang diajukan melalui daftar kumulatif terbuka tidak dapat disusun dengan metode omnibus.[153]

Prof. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada) menyampaikan Pentingnya pengaturan metode pembentukan undang-undang, khususnya metode

[151] *Ibid.*
[152] *Ibid.*
[153] *Ibid.*

standar, konsolidasi, kodifikasi, dan omnibus dalam RUU tentang Pembentukan Undang-Undang. Setiap metode memiliki karakteristik dan tujuan yang berbeda sehingga pemilihannya harus disesuaikan dengan kebutuhan hukum serta karakteristik materi muatan yang akan diatur. Metode standar digunakan apabila kebutuhan hukum dapat diselesaikan melalui pembentukan undang-undang baru atau perubahan terhadap undang-undang yang telah ada melalui prosedur pembentukan biasa. Dalam penerapannya, materi yang dibentuk harus tetap memperhatikan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan lain yang terkait agar tidak menimbulkan pertentangan norma.[154]

Metode konsolidasi digunakan untuk menata berbagai ketentuan yang tersebar dalam sejumlah peraturan menjadi satu pengaturan yang lebih terpadu. Penggunaan metode ini mengharuskan pembentuk undang-undang mengidentifikasi seluruh ketentuan yang berkaitan, memastikan tidak terdapat pertentangan antaraturan, serta memberikan kejelasan mengenai status keberlakuan peraturan sebelumnya. Metode kodifikasi merupakan metode penyusunan hukum dalam satu bidang tertentu secara sistematis dan menyeluruh. Melalui metode ini, norma-norma hukum dalam bidang yang bersangkutan disusun secara terstruktur agar tidak saling bertentangan dan memiliki hubungan yang jelas dengan peraturan perundang-undangan lainnya.[155]

Adapun metode omnibus digunakan untuk mengatur materi muatan baru, mengubah, atau mencabut ketentuan dalam beberapa undang-undang yang memiliki keterkaitan. Pengaturan mengenai metode omnibus telah diakomodasi dalam Pasal 64 UU P3. Dalam penerapannya, seluruh undang-undang yang terdampak harus diidentifikasi secara jelas, termasuk status ketentuan yang diubah, dicabut, atau tetap berlaku, serta pengaturan mengenai ketentuan

[154] Prof. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang: Penguatan Partisipasi Publik, Kepastian Hukum, dan Kualitas Legislasi Nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 31 Oktober 2026.

[155] *Ibid.*

peralihannya. RUU tentang Pembentukan Undang-Undang perlu mengatur definisi masing-masing metode, kriteria pemilihan, batasan penggunaannya, kewajiban untuk menjelaskan alasan pemilihan metode, serta identifikasi peraturan perundang-undangan yang terdampak. Metode omnibus tidak boleh dipilih semata-mata karena memberikan kemudahan untuk mengubah banyak undang-undang sekaligus atau dianggap lebih cepat dibandingkan metode lainnya. Tanpa kriteria yang jelas, pemilihan metode pembentukan undang-undang berpotensi menimbulkan tumpang tindih pengaturan, inkonsistensi antarundang-undang, dan ketidakpastian hukum.[156]

3. *Carry Over*

Carry over diamanatkan dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 sebagai upaya pemerintah dalam mencapai pembentukan Undang-Undang yang berkelanjutan, efektif, dan efisien sesuai dengan prinsip *good governance* serta meningkatkan komitmen terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia bertujuan untuk menghindari fluktuasi proses legislasi akibat pergantian DPR pada lintas periode, efisiensi APBN, hingga pengawasan terhadap proses pembentukan undang-undang untuk meminimalisasi kesalahan saat pembahasan[157].

Dalam Hasil Diskusi Pakar dengan Wicipto Setiadi (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta) terdapat masukan sebagai berikut:

a. Pembahasan RUU *carry over*, pengaturan ini sudah tepat. Batasannya dalam Undang-Undang sudah memasuki pembahasan DIM. Tidak cukup hanya sudah masuk pembahasan DIM saja. Dari kasus RKUHP perlu jadi patokan, karena jika hanya masuk DIM bisa diakali. Kalau KUHP hampir sudah selesai, atau DIM sudah lebih dari setengahnya. RUU

[156] *Ibid.*

[157]Pemaparan I Gede Indra Dewa Putra (Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali) dalam FGD di Provinsi Bali. Tahun 2024.

carry over tidak hanya yang prioritas prolegnas. Untuk itu pembahasan DIM jangan dimulai dari nol.

b. Kriteria lain tidak hanya DIM, misal kemendesakan, kekosongan hukum, pembaharuan hukum (misalnya KUHP).

Seminar dan diskusi panel "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Evaluasi dan Tantangan ke Depan" pada tanggal 29 Juli 2024 mendapatkan masukan mengenai *carry over* yaitu merekomendasikan penyempurnaan pengaturan mengenai *carry over* dalam perubahan UU tentang P3. Penyempurnaan norma pengaturan tentang *carry over* tersebut yakni:

a. dimungkinkan untuk peraturan daerah;
b. perlu adanya batasan periode RUU atau Perda *carry over;*
c. isu yang dibahas masih relevan; dan
d. pembicaraan Tk. I dan sudah membahas DIM.

Terkait *carry over*, dalam FGD di Fakultas Hukum Universitas Lampung diperoleh poin-poin penting, yaitu: [158]

1. Perlu mendefinisikan *carry over* secara eksplisit, misalnya: "Pelimpahan atau lanjutan pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah dari satu masa sidang, tahun sidang, atau periode keanggotaan ke masa atau periode berikutnya." Perlu ditegaskan bahwa mekanisme ini berlaku untuk RUU.
2. Syarat dan Batasan RUU yang dapat di-*carry over*, misalnya:
    a. RUU sudah masuk Prolegnas;
    b. Pembahasan sudah dimulai secara resmi, minimal melalui penyerahan DIM;
    c. Ada kesepakatan antara DPR dan Pemerintah untuk meneruskan pembahasan; dan
    d. Substansi RUU masih relevan secara sosial, hukum, dan kebijakan.

[158]Zulkarnain Ridlwan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Lampung, dalam FGD di Provinsi Lampung, tanggal 16 Juni 2025

3. Perlu diatur bahwa keputusan *carry over* harus melalui keputusan Rapat Paripurna DPR disertai dengan risalah atau dokumen yang mencantumkan status terakhir pembahasan; dan konfirmasi ulang oleh alat kelengkapan dewan terkait sebagai contoh, Baleg.
4. Penyesuaian Substansi RUU. RUU yang di-*carry over* dapat direvisi terlebih dahulu sebelum pembahasan dilanjutkan, agar sesuai dengan dinamika hukum dan sosial; dan wajib disertai naskah evaluasi terhadap substansi dan urgensi RUU tersebut.
5. Perlu menentukan batas waktu *carry over* untuk mencegah pembahasan yang stagnan, misalnya: "RUU yang telah di-*carry over* wajib diselesaikan paling lama 2 tahun setelah pembahasan dilanjutkan. Jika tidak diselesaikan maka RUU tersebut dinyatakan gugur secara administratif dan diusulkan kembali sebagai usul baru."
6. Ketentuan rinci terkait mekanisme detail *carry over* diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPR

Menurut Retno Mawarini dalam FGD di Semarang,[159] praktik *carry over* dalam pembahasan RUU dan mengacu pada mekanisme melanjutkan pembahasan suatu RUU dari masa sidang sebelumnya ke masa sidang berikutnya, bahkan lintas periode anggota legislatif. Hal ini diadopsi untuk mencegah terhambatnya pembentukan Undang-Undang penting akibat pergantian keanggotaan legislatif. Secara kritis, mekanisme *carry over* perlu ditinjau dari aspek legitimasi demokratis dan kesinambungan hukum. Dari perspektif *rule of law*, setiap regulasi harus dibahas oleh wakil rakyat yang memiliki mandat demokratis. Melanjutkan pembahasan oleh legislator baru tanpa evaluasi substantif berpotensi mengabaikan prinsip akuntabilitas.

Dalam konteks teori *continuity of lawmaking*, *carry over* dianggap sah sejauh ada prosedur formal dan terbuka yang memastikan

[159]Retno Mawarini Sukmariningsih (Akademisi Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang), dalam FGD di Provinsi Jawa Tengah, 17 Juni 2025.

kesinambungan substansi serta tidak mengurangi hak legislatif baru untuk mengevaluasi ulang isi rancangan. Sementara itu, teori *good governance* menekankan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam pembentukan regulasi, yang dapat terancam jika *carry over* dilakukan secara otomatis tanpa diskresi dan pembahasan ulang. Secara praktis, mekanisme *carry over* dapat meningkatkan efisiensi legislasi, namun perlu dikawal agar tidak menimbulkan distorsi demokrasi dan cacat prosedural. Oleh karena itu, regulasi *carry over* harus disertai batasan, keterbukaan, dan evaluasi substantif guna menjaga kualitas legislasi dan legitimasi hukum yang dihasilkan.

Biro Hukum Sekretariat Daerah Kota Malang terkait *carry over* berpandangan harus ada batasan yang jelas pemberlakuannya dimulai pada tahapan mana dalam pembahasan RUU.[160]

Terkait dengan materi *carry over*, Fakultas Hukum Universitas Jambi memberikan beberapa catatan sebagai berikut:[161]

a. Tidak ada ketentuan teknis detail dalam Undang-Undang. Pasal 70 UU tentang P3 menyebutkan *carry over* hanya secara normatif (pembahasan dapat dilanjutkan), tanpa penjabaran prosedural tentang bagaimana mekanisme pengambilan keputusan *carry over,* bagaimana dokumentasi pembahasan sebelumnya digunakan, apakah perlu pembahasan ulang jika ada perubahan komposisi lembaga.
b. Minimnya keterlibatan publik. *Carry over* sering kali dilakukan hanya sebagai kelanjutan formal, tanpa membuka kembali ruang partisipasi masyarakat meskipun terjadi perubahan konteks sosial, ekonomi, atau politik sejak masa sidang sebelumnya.
c. Masalah legitimitas politik. Jika terjadi pergantian keanggotaan legislatif (misalnya akibat pemilu), *carry over* tetap dilanjutkan oleh anggota baru tanpa kejelasan legitimasi keterlibatan mereka dalam proses sebelumnya.

[160]FGD dengan Biro Hukum Sekda Kota Malang, 19 Juni 2025.

[161]Paparan dalam Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 16-18 Juni 2025.

d. Tidak ada mekanisme pengawasan dari pihak ketiga apabila pembahasan *carry over* dilakukan secara asal-asalan atau melewati ketentuan keterbukaan dan akuntabilitas. Dalam pembentukan Undang-Undang pihak yang melakukan pengawasan adalah MK.

Berdasarkan catatan tersebut, Fakultas Hukum Universitas Jambi mengusulkan untuk:[162]

a. menambahkan aturan rinci melalui perubahan Undang-Undang, seperti syarat *carry over*, batas waktu, prosedur evaluasi, dan dokumentasi wajib.
b. menambahkan ketentuan bahwa *carry over* yang melampaui satu tahun harus disertai ulang konsultasi publik.
c. menambahkan aturan bahwa jika *carry over* dilakukan oleh parlemen baru, maka perlu persetujuan ulang atau setidaknya konfirmasi komisi.
d. menambahkan peran DPR atau MK untuk memberikan opini hukum terhadap legalitas pembahasan *carry over*.

Ahmad Wali dari Fakultas Hukum Universitas Bengkulu memberikan pandangan bahwa terkait *carry over*, masih terdapat sejumlah kekurangan normatif dan kebutuhan penajaman teknis yang perlu diperhatikan agar pengaturan ini benar-benar operasional dan tidak menyisakan celah ketidakpastian hukum. Belum terdapat penjelasan secara konkret terkait:[163]

a. Bentuk dan prosedur *carry over*: apakah cukup melalui keputusan politik lembaga atau diperlukan ketetapan administratif?
b. Batas waktu *carry over*: apakah berlaku otomatis atau ada *grace period* tertentu?
c. Dokumen yang dilanjutkan: apakah seluruh DIM, risalah, dan hasil rapat sebelumnya tetap berlaku?
d. Parameter RUU yang layak untuk *carry over*: misalnya, telah sampai pada pembahasan substansi?.

---

[162] *Ibid.*

[163] Paparan Ahmad Wali, (Akademisi FH Universitas Bengkulu), di Provinsi Bengkulu 17 Juni 2025.

Ahmad Wali mengusulkan dalam perubahan UU tentang P3 diatur lebih jelas dan detail mengenai pelaksanaan *carry over* pembahasan RUU. RUU yang belum selesai dibahas dalam satu periode masa jabatan dapat dilanjutkan pembahasannya pada periode masa jabatan berikutnya melalui mekanisme *carry over. Carry over* hanya dapat dilakukan terhadap RUU yang telah:[164]

a. Disetujui bersama dalam rapat harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi; atau
b. Telah dibahas pada tahap Pembicaraan Tingkat I paling sedikit 50% dari substansi daftar inventarisasi masalah (DIM),

disertai dengan dokumen lengkap proses pembahasan sebelumnya.

Carry over ditetapkan berdasarkan Keputusan Pimpinan Lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan; dan Kesepakatan antara dua lembaga yang berwenang membahas RUU (misalnya: DPR dan Presiden). RUU yang dilanjutkan pembahasannya melalui mekanisme *carry over* tidak perlu diusulkan kembali ke dalam Prolegnas. Dalam hal terjadi perubahan substansi yang signifikan terhadap naskah rancangan yang dibahas, rancangan dimaksud wajib disusun kembali sebagai usulan baru. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara *carry over* diatur dalam peraturan teknis masing-masing lembaga legislatif dan eksekutif.[165]

Prof. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Untuk menjamin kepastian dan keterbukaan, empat jaminan minimum dalam mekanisme carry over. Pertama, adanya rekam status pembahasan yang terbuka, meliputi dasar penetapan carry over, kesepakatan antarlembaga, tahapan terakhir yang telah dilalui, versi RUU dan DIM, serta tahapan yang masih harus diselesaikan. Kedua, adanya berkas partisipasi yang memuat pihak-pihak yang telah dilibatkan, masukan yang disampaikan, tanggapan pembentuk undang-undang, serta perubahan substansi yang terjadi selama pembahasan. Ketiga, perlu diberikan

[164] *Ibid.*
[165] *Ibid.*

ruang untuk menilai kembali setiap isu dalam DIM, termasuk isu yang telah disepakati, masih diperselisihkan, dibuka kembali, atau perlu dikaji ulang. Keempat, tidak boleh terdapat status carry over secara otomatis apabila persyaratan Pasal 71A tidak terpenuhi. Dalam keadaan demikian, dokumen dan hasil pembahasan sebelumnya hanya dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam penyusunan RUU baru. Rekam partisipasi masyarakat dari periode sebelumnya tetap dapat digunakan sepanjang substansi RUU, dasar faktual, dan kelompok masyarakat yang terdampak masih relevan. Namun, masyarakat tetap harus memperoleh akses terhadap dokumen dan kesempatan untuk memperbarui masukan. Konsultasi tambahan perlu dilakukan apabila terdapat perubahan materi yang signifikan, perubahan data penting, munculnya kelompok terdampak baru, atau apabila proses partisipasi sebelumnya belum memenuhi prinsip partisipasi bermakna. Keterlibatan DPD juga tetap harus dijamin terhadap RUU yang termasuk dalam lingkup kewenangan konstitusional DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.[166]

Berbicara mengenai *carry over* Putu Eva Ditayani Antari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana mengemukakan bahwa *carry over* dalam legislasi adalah mekanisme keberlanjutan pembahasan RUU yang belum selesai pada satu periode DPR untuk diteruskan pembahasannya pada periode berikutnya. Legitimasi dalam UU No.15 Tahun 2019 dengan pertimbangan efisiensi waktu, biaya, dan tenaga (aspek *good governance*). Oleh karena itu, perlu diatur lebih jelas syarat *carry over* legislasi yaitu terhadap RUU yang telah memasuki tahap pembahasan. Selain itu, perlu diatur adanya kepastian waktu dalam *carry over* RUU karena berpotensi menyebabkan *irrelevant* atas substansi. Adapun praktik empiris *carry over* sebagai berikut:[167]

---

[166] Prof. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang: Penguatan Partisipasi Publik, Kepastian Hukum, dan Kualitas Legislasi Nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 31 Oktober 2026.

[167]Putu Eva Ditayani Antari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

a. RUU telah memasuki tahap pembahasan sebelum masa jabatan DPR berakhir.
b. Mengidentifikasi RUU yang layak dilanjutkan atau tidak.
c. DPR dan Pemerintah menyepakati RUU yang dilanjutkan.
d. Pembahasan dilanjutkan atau diulang karena penyesuaian dengan dinamika politik baru.
e. Dalam pembentukan RUU, mekanisme *carry over* belum diatur secara eksplisit.

Secara kelembagaan, menurut Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, tugas dan fungsi DPR sebagai lembaga pembentuk Undang-Undang berlanjut terus walaupun anggotanya berhenti.[168]

Nyoman Mas Aryani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana Pasal 71A UU No.15 Tahun 2019 telah mengatur ketentuan *carry over* dengan rumusan "...berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan." Adapun yang perlu digarisbawahi:

a. Merupakan kesepakatan politik tiga lembaga (DPR, Presiden, dan DPD).
b. Tidak otomatis. Kata "dapat" menunjukkan bahwa tidak semua RUU yang belum selesai pada periode DPR sebelumnya dapat langsung dilimpahkan ke periode berikutnya, sangat tergantung pada kesepakatan politik saat itu.

Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) dan Pasal 68 UU tentang P3, RUU yang dapat di-*carry over* adalah RUU yang telah memasuki tahap pembahasan, yang berarti telah melewati tahap perencanaan dan penyusunan, serta telah masuk dalam kegiatan Pembicaraan Tingkat I.

Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[168]Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, GD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

Dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib telah ada pengaturan terkait *carry over* dengan istilah "operan" sebagaimana diatur dalam Bagian Ketujuh Pasal 110. Secara definisi, perlu kehati-hatian dalam menentukan istilah *carry over* agar tidak membingungkan masyarakat.[169]

Terkait dengan *carry over,* Rosita Indrayati (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Jember) menyampaikan bahwa mekanisme ini memungkinkan pembahasan suatu RUU yang belum selesai pada periode keanggotaan DPR tertentu untuk dilanjutkan pada periode berikutnya. Tujuan utama pengaturan tersebut adalah meningkatkan efisiensi legislasi dan menghindari pengulangan proses pembahasan dari tahap awal. Namun demikian, regulasi yang ada belum mengatur secara rinci mengenai tahapan pembahasan yang dapat dilanjutkan, status hasil pembahasan sebelumnya, kedudukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), maupun mekanisme pelibatan kembali Presiden, DPD, dan masyarakat dalam proses lanjutan.

Ketiadaan pengaturan yang komprehensif mengenai *carry over* berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran dan praktik dalam proses legislasi. Meskipun mekanisme ini dapat mempercepat penyelesaian pembentukan undang-undang, terdapat kekhawatiran terkait legitimasi politik dan kualitas partisipasi publik, terutama karena anggota DPR periode baru belum tentu terlibat dalam pembahasan sebelumnya. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih rinci mengenai syarat, prosedur, mekanisme evaluasi, serta jaminan keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU *carry over.*[170]

Sejalan dengan pendapat Rian Adhivira Prabowo (Akademisi ilmu Perundang-undangan Fakultas hukum Universitas Jember) juga menyampaikan bahwa *carry over* dilakukan dengan penekanan keberlanjutan agenda legislasi. RUU di luar prolegnas dapat dilakukan

---

[169]Nyoman Mas Aryani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[170] Paparan Narasumber Rosita Indrayati, S.H., M.H. dalam Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 di Universitas Jember

carry over dengan disertai rasional yang jelas; dan terdapat kesepakatan bersama, bahkan apabila RUU tersebut DIM-nya belum dilakukan pembahasan.[171]

Berbeda dengan yang lainnya Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H., Akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia berpendapat bahwa terdapat Ada dua rezim mengenai *carry over* yaitu RUU luncuran adalah *carry over* antartahun tanpa syarat DIM, sedangkan RUU operan adalah *carry over* antarperiode yang harus sudah masuk Tingkat I dan ber-DIM (Pasal 71A UU P3). Normanya bersifat "dapat", sehingga DPR, Presiden, dan DPD periode baru berhak menolaknya. Praktiknya syarat kerap dilonggarkan. RUU Minerba dioperkan padahal DIM baru diterima lima hari sebelum periode berakhir. RUU MK disetujui Tingkat I saat reses, lalu dioperkan sehari sebelum DPR baru dilantik dengan agenda langsung Tingkat II. Itu menjadi *fast track* terselubung, karena DPR baru diminta mengetuk palu atas naskah yang tidak pernah dibahasnya.[172]

4. *Fast Track Legislation*

a. Sekilas mengenai *Fast Track Legislation*

Fifiana Wisnaeni dalam Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tanggal 05 Mei 2026 menyampaikan bahwa *fast track legislation* adalah mekanisme pembentukan Undang-Undang secara dipercepat untuk merespons kondisi darurat, mendesak, atau krusial yang memungkinkan draf peraturan dibahas dan disahkan lebih cepat dari prosedur reguler. Adapun yang menjadi masalah bahwa dalam UU tentang P3 beserta perubahannya yaitu UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No.13 Tahun 2022 tidak ada mengatur mengenai *fast track legislation.* Sama sekali tidak ada aturan

[171] Paparan Narasumber Rian Adhivira Prabowo, S.Psi., S.H., M.H., M.A. dalam Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 di Universitas Jember

[172] Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H., Akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, tanggal 29 Oktober 2026.

bagaimana mekanisme atau prosedur membentuk Undang-Undang dari jalur cepat ini.

Urgensi pengaturan pembentukan Undang-Undang *fast track* dalam Undang-Undang tentang pembentukan Undang-Undang:

1. untuk menjamin kepastian hukum karena secara hukum Indonesia belum memiliki mekanisme *fast track legislation* atau prosedur khusus yang mempercepat pembentukan Undang-Undang. Dalam UU tentang P3, proses percepatan hanya pada tahap Prolegnas dan terbatas pada Undang-Undang yang dibentuk dalam keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
2. penegasan *meaningful participation* dalam pembentukan Undang-Undang meskipun mendesak namun tidak boleh melewatkan partisipasi publik yang bermakna.
3. untuk menghindari risiko hukum karena *fast track legislation* yang mengabaikan partisipasi masyarakat rentan terhadap *judicial review* karena melanggar hak konstitusional warga negara.

Lebih lanjut Fifiana Wisnaeni menyebutkan bahwa poin penting dalam pengaturan pembentukan Undang-Undang *fast track*, walaupun Undang-Undang dibuat melalui jalur cepat namun tetap semua tahapan pembentukan Undang-Undang harus diikuti. Jadi tetap masuk Prolegnas hanya waktunya saja dipercepat, kemudian juga mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang, mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan, serta materi muatan tidak bertentangan dengan Pancasila dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Semua poin ini penting dalam pengaturan *fast track legislation* untuk menghindari jangan sampai terjadi *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi baik secara formil maupun materil.

Putu Eva Ditayani Antari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, *fast track legislation* adalah pembentukan Undang-Undang secara cepat untuk:[173]

1. Mengatasi kekosongan hukum *(legal vacuum)*.
2. Merespons keadaan darurat atau kebutuhan mendesak.
3. Menjamin kepastian hukum secara cepat.

Istilah *fast track legislation* tidak hanya di isu regulasi tetapi juga di jalur pendidikan. Untuk istilah *fast track legislation* dapat diganti menjadi akselerasi. Adapun istilah *carry over* diubah menjadi istilah pelimpahan. Adapun risiko *fast track legislation* yaitu minim partisipasi publik; potensi penurunan kualitas regulasi; dan rentan kepentingan politik. Terkait nomenklatur *fast track legislation* bisa menggunakan istilah percepatan, sementara itu *carry over* dapat menggunakan istilah peralihan.[174]

Sementara itu, Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana mengemukakan praktik *fast track legislation* di Inggris berdasarkan rekomendasi *House of Lords*, dengan delapan prasyarat yang dapat dijadikan rujukan: (1) proses perdamaian dan menjaga persatuan; (2) memperbaiki kesalahan dalam Undang-Undang; (3) menanggapi putusan pengadilan; (4) memastikan Undang-Undang efektif dalam kondisi tertentu; (5) penyelesaian perubahan anggaran; (6) memastikan Inggris memenuhi kewajiban internasional; (7) penanganan aksi protes publik; dan (8) hal-hal terkait penanggulangan terorisme.[175]

Implementasi *fast track legislation* di Inggris memperhatikan enam prinsip: (1) pengawasan menyeluruh oleh parlemen; (2)

---

[173]Putu Eva Ditayani Antari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[175]Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

pemeliharaan kualitas peraturan; (3) memberikan kesempatan kepada lembaga/organisasi yang terdampak untuk berpartisipasi; (4) prinsip pembentukan hukum berlandaskan asas proporsionalitas; (5) memberikan justifikasi dan tanggapan sejalan dengan permasalahan tanpa mengurangi hak-hak konstitusional fundamental warga negara; dan (6) pemenuhan transparansi.

Menurut Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana terdapat lima syarat yang diusulkan untuk penerapan di Indonesia terkait *fast track legislation* sebagai berikut:[176]

a. Menentukan letak pengaturan *fast track legislation*, peraturan mana yang akan mengatur.
b. Disusun dengan tetap berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
c. Mekanisme *fast track legislation* harus tetap mengikuti tahapan pembentukan Undang-Undang sebagaimana tercantum dalam UU tentang P3, namun diberikan batas waktu yang jelas serta penyesuaian dalam setiap prosesnya untuk mengurangi *deadlock*.
d. Diperlukan penegasan klasifikasi materi muatan Undang-Undang yang dapat ditempuh melalui *fast track legislation*, antara lain: (a) tindak lanjut putusan pengadilan (akibat putusan MK); (b) merespons krisis ekonomi atau berkaitan dengan APBN; (c) mengatasi keadaan luar biasa, konflik, atau bencana alam; dan/atau (d) UU *carry over*.
e. Undang-Undang yang dibentuk melalui *fast track legislation* diharapkan dapat memuat *sunset clause* atau jangka waktu pemberlakuan Undang-Undang, atau dilakukan *post-legislative review*.

Selain itu, pula dapat dipertimbangkan model pembentukan kelompok peraturan di Belanda, terutama terkait sistem digital yang sudah diterapkan termasuk melalui media

[176]*Ibid.*

sosial yang ditanggapi oleh pemerintah Belanda. Hal ini relevan untuk mendukung implementasi *meaningful participation*.

Konstitusi jika tidak menyesuaikan dengan waktu maka tidak akan berubah, RUU tidak perlu diubah. Amanat tidak mengatur judul Undang-Undang karena tidak ditulis juga dalam kapital besar namanya, misal komisi pemilihan umum namanya bisa Komisi Pemilihan Umum atau lainnya. Masing-masing lembaga harus kembali pada hakikatnya. Sebagai UU tentang P3 mengatur penjelasan P3 dalam lampiran terpisah yang tidak perlu diundangkan. Penjelasan tidak berlaku sebagai norma yang mengikat di Belanda dan Australia.

Fast track legislation jika dibandingkan dengan Inggris, ada beberapa tujuan dari *fast track legislation*. Ada prinsip yang harus diiikuti seperti ada pengawasan dari parlemen dan mendukung partisipasi. Usulan penerapan yaitu letak *fast track legislation* dalam perubahan UU tentang P3, disusun berdasarkan asas peraturan perundang-undangan yang baik, mengikuti tahapan, namun tidak ada batas waktu yang sering menjadi masalah.

Fast track legislation akibat putusan MK, APBN (dalam krisis sebaiknya dengan Perppu), dan bencana alam. Selain itu, perlu ada *sunset clause* dengan jangka waktu pemberlakuan UU dan dilakukan peninjauan. Di Belanda sudah melakukan sistem digital, bahkan di media sosial juga ditanggapi oleh pemerintah.[177]

Sementara itu, Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana mengemukakan bahwa terdapat beberapa syarat yang harus diperhatikan dalam pembentukan *fast track legislation* yaitu:

a. *Fast track legislation* dapat dilakukan terhadap:
   1) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
   2) akibat putusan MK;
   3) APBN;
   4) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi/kabupaten/kota; dan

[177] *Ibid.*

5) penetapan/pencabutan Perppu.

b. Batasan: tidak berlaku pada UU *Omnibus*, dan tidak berlaku jika ada kepentingan bagi anggota DPR yang tidak terpilih lagi serta menguntungkan kepentingan kelompoknya.
c. Jika dalam keadaan kedaruratan (kemanusiaan, krisis ekonomi, pandemi), dapat dilakukan melalui Perppu.
d. Meskipun *fast track legislation*, mekanisme partisipasi publik tetap harus ada dengan tetap membuka ruang transparansi NA dan Draf RUU.
e. Perlu pengaturan prosedur, jangka waktu, dan batasan penggunaan agar tidak terjadi penyalahgunaan.
f. *Fast track legislation* salah satunya karena putusan MK, tetapi putusan MK ada yang langsung dapat diterjemahkan dan tidak. Harus dapat diidentifikasi mana yang masuk rumusan *fast track legislation* dan tidak.[178]

Mengenai *Fast Track Legislation,* Rosita Indrayati dalam konsultasi publik RUU tentang P3 di Jember, menyampaikan bahwa dinamika masyarakat, perkembangan teknologi, kondisi darurat, dan perubahan global sering kali menuntut respons hukum yang lebih cepat dibandingkan prosedur legislasi biasa. Meskipun Indonesia telah mengenal Perppu, instrumen tersebut hanya dapat digunakan dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan mengenai mekanisme legislasi cepat yang tetap menjamin kualitas regulasi, partisipasi publik, akuntabilitas, dan pengawasan yang memadai.[179]

Hal yang sama juga disampaikan oleh Ketua Konsentrasi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Jember, Nurul Laili Fadhilah, yang menyampaikan bahwa Sistem legislasi Indonesia saat ini masih menerapkan prosedur yang relatif seragam untuk hampir semua RUU,

[178]Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[179] Paparan Narasumber Rosita Indrayati, S.H., M.H, *op.cit.*

sehingga kurang responsif terhadap kebutuhan mendesak seperti krisis kesehatan, keadaan darurat nasional, pelaksanaan putusan MK, maupun perkembangan teknologi yang cepat. Pengaturan *fast track legislation* diperlukan agar negara dapat merespons kebutuhan hukum secara lebih cepat tanpa mengabaikan prinsip keterbukaan, partisipasi publik, harmonisasi, dan kualitas regulasi.[180]

Dalam dinamika pembahasan forum konsultasi publik tersebut, salah satu tolok ukur penting untuk ditekankan dalam pengaturan *fast track legislation* adalah pengaturan batasan yang tegas mengenai prosedur tersebut. Hal ini mengingat Undang-Undang juga merupakan produk politik, sehingga diperlukan batasan yang jelas mengenai perbedaan prosedur pembentukan dengan *fast track legislation* dengan pembentukan Undang-Undang jalur biasa. Mengingat selama ini juga tidak terdapat pembatasan mengenai jangka waktu dalam tahapan pembentukan Undang-Undang.

Hal ini juga disampaikan oleh Samuel Saut Martua Samosir, Akademisi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Jember, yang menyampaikan bahwa *fast track legislation* menjadi kebutuhan dalam keadaan tertentu. Namun, mekanisme ini harus diatur dengan syarat yang ketat seperti:[181]

a. Batas waktu pembentukan yang jelas.
b. Bentuk naskah akademik ringkas.
c. Mekanisme konsultasi publik yang tetap terjaga.
d. Pengawasan terhadap proses pembentukan.
e. *Fast track legislation* tidak boleh menjadi alasan mengabaikan partisipasi publik, harmonisasi, transparansi, dan akuntabilitas.
f. RUU yang berkaitan dengan tujuan bernegara, yakni untuk mempercepat kesejahteraan rakyat, pelayanan publik, atau mengatasi krisis.

[180] Paparan Narasumber Nurul Laili Fadhilah dalam Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 di Universitas Jember

[181] Paparan Narasumber Dr. Samuel Saut Martua Samosir dalam Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 di Universitas Jember

g. RUU yang tidak bersifat kontroversial, yakni RUU yang tidak akan menimbulkan perdebatan panjang.
h. Tahapan utuh, yakni hanya untuk mempercepat proses tanpa mengurangi tahapan pembentukan Undang-Undang.
i. Perubahan RUU menciptakan kepastian hukum.

Berkaitan dengan mekanisme *fast track*, Achmad Ruslan (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)[182] menyebutkan mekanisme *fast track* perlu dirancang karena kebutuhan hukum yang mendesak dapat tertahan oleh siklus legislasi biasa. Namun label "cepat" tanpa ukuran berisiko mengaburkan prioritas, mengurangi dialog, dan melemahkan partisipasi. Jawaban atas persoalan tersebut adalah membuat jalur khusus yang terbatas, terukur, akuntabel, dan tetap menjamin mutu pembentukan undang-undang. Sebagai landasan teoretis, narasumber menggunakan teori *Three Pillars of Quality of Legal Product* yang dikembangkannya dalam buku Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (2023), beserta metode LP2K3 sebagai instrumen untuk menghasilkan produk hukum yang berkarakter akomodatif. Menurut teori tersebut, apabila ketiga pilar terpenuhi pada saat perancangan, undang-undang yang dihasilkan akan berkualitas baik dan akomodatif; sebaliknya, makin sedikit unsur yang terpenuhi, makin rendah pula kualitasnya. Implikasinya, percepatan prosedur tidak boleh berarti pengurangan mutu, dan partisipasi publik bukan aksesori, melainkan pengaman legitimasi. Partisipasi yang dimaksud diukur dari seberapa jauh pikiran masyarakat benar-benar menjadi materi peraturan, bukan sekadar didengar.

Achmad Ruslan menyatakan setuju terhadap konsep *fast track* dengan tujuh pagar pengaman, yaitu kriteria objektif untuk memilah RUU jalur cepat dan jalur biasa, pemetaan masalah oleh kementerian/lembaga yang paling mengetahui persoalan di lingkup

[182] Disampaikan pada kegiatan Konsultasi Publik dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, 18 - 20 Oktober 2026.

tugasnya, koordinasi terstruktur dengan melibatkan DPR dan DPD sesuai kewenangan, klasifikasi transparan yang dilakukan setelah agenda legislasi disusun dalam Prolegnas, proses yang tetap utuh, batas konstitusional bahwa *fast track* tidak disamakan dengan Perppu berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, serta kajian lanjutan melalui penelitian dan konsultasi multipihak. Suatu RUU dinilai layak masuk jalur cepat apabila memenuhi enam kriteria: urgensi nyata, yaitu penundaan menimbulkan kerugian serius atau menghambat perlindungan hak dan kepentingan publik; adanya batas waktu yang objektif; kebutuhan akan norma setingkat undang-undang; kesiapan materi, setidaknya naskah akademik dan draf yang cukup matang; proporsionalitas, yaitu manfaat percepatan lebih besar daripada risiko proses yang dipadatkan; dan akuntabilitas, yaitu alasan, bukti, penetapan status, dan jadwal dipublikasikan serta dapat dievaluasi. Kriteria dan ambang penilaian tersebut perlu dirumuskan dalam undang-undang atau aturan pelaksanaannya agar tidak menjadi diskresi tanpa ukuran. Kesimpulannya, RUU *fast track* layak diadopsi apabila menjadi mekanisme yang terbatas, berbasis bukti, terukur, akomodatif, dan konstitusional, sehingga kecepatan prosedur tidak mengorbankan kualitas maupun legitimasi undang-undang.[183]

Hal senada mengenai mekanisme *fast track* disampaikan oleh A. Pangeran Moenta, yang juga Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, bahwa mekanisme ini diperlukan karena negara sewaktu-waktu menghadapi keadaan darurat atau situasi krisis yang membutuhkan regulasi secara tepat waktu. Jalur eksekutif sudah tersedia melalui Perppu, sehingga persoalan yang perlu dijawab adalah bagaimana DPR sebagai pembentuk undang-undang dapat mempercepat proses legislasi. Agar tidak disalahgunakan, penerapan jalur cepat harus disertai batasan dan mekanisme yang jelas, terutama dalam mendefinisikan kebutuhan mendesak atau keadaan darurat, dengan ukuran objektif yang lebih tepat dijadikan syarat, misalnya bencana alam, krisis kesehatan global seperti Covid-19,

[183] *Ibid*.

ketidakstabilan ekonomi makro, dan ancaman terhadap kedaulatan negara. Untuk memperketat penggunaannya, pengambilan keputusan atas RUU jalur cepat dapat mensyaratkan *absolute majority*, bukan sekadar *simple majority*. Ruang lingkup materinya juga perlu dibatasi; RUU yang menyangkut hak asasi manusia, politik khususnya masa jabatan lembaga negara, anggaran, dan sumber daya alam sebaiknya dikecualikan karena percepatan di bidang tersebut berisiko meruntuhkan asas-asas konstitusional. Selain itu, undang-undang yang dibentuk melalui jalur cepat sebaiknya memuat *sunset clause* agar dievaluasi dan diperbaiki dalam jangka waktu tertentu.[184] Mekanisme pembentukan undang-undang melalui prosedur cepat diintegrasikan dengan mengacu pada tiga kriteria yang pernah dirumuskan Mahkamah Konstitusi, yaitu adanya kebutuhan mendesak, kekosongan hukum, dan keadaan yang tidak dapat diatasi melalui prosedur legislasi biasa. Rekonstruksi tersebut juga perlu melembagakan partisipasi bermakna dengan metode ilmiah, menerapkan *sunset clause*, dan mengadopsi praktik negara lain dengan penyesuaian terhadap kondisi Indonesia.[185]

Prof. Ibnu Sina Chandranegara Akademisi Universitas Muhammadiyah Jakarta menegaskan bahwa Fast-Track Legislation (FTL) harus dimaknai sebagai penetapan durasi waktu pada lima tahapan pembentukan undang-undang, bukan pemotongan tahapan tersebut, jika Perppu masih dianggap ada, meskipun idealnya FTL menggantikan Perppu. Kriteria penggunaannya mencakup tindak lanjut putusan MK, perbaikan *clerical error*, dan *emergency legislation* apabila FTL menggantikan Perppu. Ia mencatat bahwa sejauh ini belum ada dasar konstitusional yang tegas karena makna FTL cenderung sama dengan Perppu. Untuk partisipasi bermakna, durasi yang cukup dalam proses penyusunan sulit dipenuhi, sehingga ruangnya umumnya ada pada tahap perencanaan. Batas waktu

[184] Disampaikan pada kegiatan Konsultasi Publik dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, 18 - 20 Oktober 2026.

[185] *Ibid*.

pembentukan yang diusulkan adalah 30 sampai 60 hari. Dari sisi transparansi, Naskah Akademik, draf, dan risalah pembahasan harus dapat diakses secara *real time* disertai *track changes*, dan prinsip yang sama menjadi dasar pembagian peran DPR dan Pemerintah yang proporsional. Untuk menjamin kualitas legislasi, diperlukan evaluasi pasca-pengundangan atau *sunset policy* serta daftar negatif materi muatan yang perlu diatur. Prancis dan Inggris dapat menjadi rujukan praktik komparatif. Sebagai rekomendasi desain, FTL idealnya menggantikan Perppu, dan jika tidak, FTL dirumuskan sebagai *motion urgency*, bukan *emergency legislation*.[186]

Dr. M. Ilham Hermawan, S.H., M.H. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pancasila menyampaikan bahwa Untuk *fast-track legislation* (FTL), parameternya dikembangkan menjadi empat uji. Uji legitimasi menilai apakah ada alasan objektif dan kebutuhan mendesak yang membenarkan percepatan. Uji kewenangan menilai apakah keputusan menggunakan mekanisme percepatan ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang berdasarkan hukum. Uji partisipasi menilai apakah masyarakat tetap memperoleh ketiga hak tadi. Uji proporsionalitas menilai keseimbangan antara percepatan dan perlindungan prosedural yang wajib dipenuhi.[187]

Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H., Akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, juga menyampaikan bahwa *Fast track legislation* adalah percepatan pada satu atau seluruh tahapan pembentukan UU, terutama pembahasan di parlemen. Tahapannya tetap utuh dan yang dipersingkat hanya jeda antartahapan, ibarat kereta ekspres yang tetap singgah di semua stasiun. Bedanya dengan Perppu, pembahasannya tetap dilakukan bersama DPR dan Presiden.

---

[186] Prof. Ibnu Sina Chandranegara Akademisi Universitas Muhammadiyah Jakarta, Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, tanggal 29 Oktober 2026.

[187] Dr. M. Ilham Hermawan, S.H., M.H. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, tanggal 29 Oktober 2026.

Pengalaman di Inggris menunjukkan risikonya: pasal titipan, proses tertutup, dominasi eksekutif, dan kualitas rendah. Contoh bakunya adalah Dangerous Dogs Act 1991, yang diselesaikan dalam sehari di bawah tekanan media dan menimbulkan banyak sengketa sebelum akhirnya diubah. Praktik di Indonesia mengenai percepatan marak sejak 2019 tanpa dasar pengaturan. UU KPK selesai dalam 12 hari, UU MK 7 hari, UU Minerba kurang dari 3 bulan, UU IKN 43 hari, UU TNI kurang dari sebulan, dan UU Polri 2026 hanya 16 hari dengan 8 kali rapat. Cipta Kerja membutuhkan 167 hari untuk mengubah 79 UU. Beberapa di antaranya dibahas dalam rapat tertutup. Pada UU BUMN, PP dan Keppres Danantara terbit bersamaan pada hari UU disahkan, sementara naskah RUU tidak beredar, bahkan sebagian anggota DPR dan penanggap tidak memegang draf. Akibatnya penyebarluasan, partisipasi, dan kualitas menurun, hingga berujung uji formil. Akar masalahnya, Pasal 97 Per. DPR 2/2020 hanya memuat batas maksimal, tanpa batas minimal, kriteria, atau kewajiban publikasi naskah. Padahal hak didengar, dipertimbangkan, dan mendapat penjelasan (Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020) membutuhkan waktu.[188]

Dalam konsultasi publik penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang di Provinsi Riau, Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Guntur Hamzah, menyampaikan bahwa urgensi dilakukannya *fast track legislation* yaitu proses pembentukan undang-undang membutuhkan waktu panjang, sedangkan tidak semua persoalan dapat menunggu prosedur legislasi biasa. Krisis, putusan pengadilan, kekosongan hukum, atau kebutuhan mendesak dapat memerlukan respons legislasi segera. Namun, percepatan dapat mengurangi waktu

[188] Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H., Akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, tanggal 29 Oktober 2026.

deliberasi dan partisipasi. Pertanyaan kunci yang diajukan: *apakah legislasi yang cepat selalu berarti legislasi yang baik?*[189]

Hal senada disampaikan oleh Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau Dodi Haryono, UUD 1945 tidak menyebut *fast track legislation* secara eksplisit; dasar konstitusional pembentukan undang-undang adalah Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 22A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur prosedur umum dan partisipasi bermakna, tetapi belum membentuk rezim *fast track legislation* khusus. Praktik legislasi cepat sudah ada, namun parameternya belum baku. *Fast track legislation* dibutuhkan untuk respons cepat yang tetap legal, terukur, dan demokratis. Persoalan utamanya bukan cepat atau lambat, melainkan belum adanya hukum tentang kapan legislasi boleh dipercepat.[190]

Fajri Nursyamsi, S.H., M.H. Deputi Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia/PSHK menyampaikan mengenai prasyarat *fast track legislation*, pengaturan *fast track legislation* sebaiknya dibahas setelah kepatuhan terhadap prosedur yang ada dapat dipastikan. Sebagai contoh, penerapan batas waktu dapat terlebih dahulu dievaluasi selama dua sampai tiga tahun. Kepatuhan terhadap prosedur tersebut diharapkan dapat mempercepat pembentukan undang-undang. Apabila diatur tanpa perbaikan tersebut, jalur cepat berisiko dijadikan alasan untuk tidak

[189]Guntur Hamzah, Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Disampaikan dalam Seminar Nasional *Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Universitas Islam Riau Tanggal 3 Oktober 2026.

[190]Dodi Haryono, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Disampaikan dalam Seminar Nasional *Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Universitas Islam Riau Tanggal 3 Oktober 2026.

menyelenggarakan RDPU dan dapat meningkatkan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.[191]

Apabila *fast track legislation* tetap akan diatur, Fajri mengusulkan persyaratan sebagai berikut:

a. tersedia mekanisme dan hasil evaluasi kepatuhan terhadap prosedur, terutama mengenai ketepatan waktu serta publikasi RUU, naskah akademik, dan laporan mini fraksi serta pemerintah;
b. alasan kebutuhan percepatan dan RUU yang akan dipercepat diumumkan sebelum keputusan diambil;
c. persetujuan DPR atas pembatasan waktu dilakukan secara terbuka dengan menyebutkan tahapan yang dapat dipersingkat;
d. draf RUU, perubahan pasal, dan hasil pertimbangan atas masukan masyarakat tetap dapat diakses; dan
e. dilakukan evaluasi setelah undang-undang berlaku serta dipertimbangkan pembatasan masa berlaku sesuai dengan kebutuhan pengaturannya.

Guntur Hamzah juga menyampaikan risiko *fast track legislation* yaitu:[192]

1. *Reduced scrutiny*: waktu DPR menguji substansi lebih terbatas.
2. *Weak public participation*: publik memiliki waktu lebih sedikit untuk memberi masukan.
3. *Regulatory error*: risiko kesalahan norma meningkat.
4. *Executive dominance*: jika agenda legislasi terlalu didorong pemerintah, keseimbangan antarlembaga dapat terganggu.
5. *Constitutional defect*: percepatan tanpa dasar prosedural dapat menimbulkan persoalan formil.

Hal senada mengenai risiko penerapan fast track legislation juga dikemukakan oleh Prof. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Terdapat dua risiko

---

[191] Fajri Nusyamsi, S.H., M.H., Deputi Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang: Penguatan Partisipasi Publik, Kepastian Hukum, dan Kualitas Legislasi Nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 31 Oktober 2026.

[192] *Ibid.*

utama yang perlu diperhatikan. *Pertama*, penyusutan ruang partisipasi publik karena keterbatasan waktu dapat mengakibatkan masyarakat tidak memperoleh kesempatan yang memadai untuk menyampaikan pendapat, memberikan masukan, maupun mengetahui bagaimana masukan tersebut dipertimbangkan oleh pembentuk undang-undang. Padahal, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, partisipasi masyarakat yang bermakna mencakup tiga hak, yaitu hak untuk didengar pendapatnya, hak agar pendapatnya dipertimbangkan, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. *Kedua*, terdapat risiko terjadinya state capture, yaitu kondisi ketika kepentingan privat atau kelompok tertentu memengaruhi proses pengambilan keputusan negara sehingga menentukan kebijakan atau regulasi yang dibentuk. Dalam konteks fast-track legislation, risiko tersebut dapat meningkat apabila penentuan RUU yang akan dipercepat tidak didasarkan pada parameter objektif dan proses pengawasan yang memadai.[193]

Sementara itu, menurut Dodi Haryono, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, bahwa kriteria objektif RUU legislasi cepat yaitu (1) urgensi nyata; (2) risiko besar bila ditunda; (3) kaitan langsung antara urgensi dan materi RUU; (4) prosedur biasa tidak memadai; dan (5) percepatan bersifat proporsional. Contoh keadaan: bencana atau darurat nasional, krisis ekonomi/keuangan, pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi, kekosongan hukum mendesak, dan kewajiban internasional yang bertenggat.[194]

Dr. Ricca Anggraini, S.H., M.H. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pancasila menyampaikan bahwa Sebelum FTL dipilih, perlunya ada daftar periksa, antara lain: mengapa percepatan

---

[193] Prof. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang: Penguatan Partisipasi Publik, Kepastian Hukum, dan Kualitas Legislasi Nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 31 Oktober 2026.

[194]Dodi Haryono, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Disampaikan dalam Seminar Nasional *Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Universitas Islam Riau tanggal 3 Oktober 2026.

diperlukan, apa dasar penerapannya pada tiap bagian RUU, upaya apa yang memaksimalkan pengawasan parlemen, sejauh mana pihak berkepentingan dapat memengaruhi usulan, apakah ada klausul berakhirnya berlaku (sunset clause) beserta prosedur perpanjangannya, apakah tersedia peninjauan pasca-legislatif, apakah UU yang ada sudah memadai, dan apakah komite parlemen terkait sudah diberi kesempatan meninjau. Pada jalur cepat, tahap perencanaan mengharuskan kajian (Naskah Akademik) yang memuat alasan percepatan dan penilaian kelayakannya. Jika disetujui, penyusunan tetap memenuhi syarat konstitusional, konsultasi publik, dan harmonisasi. Waktu pembahasan perlu pertimbangan rasional: di Irlandia setiap tahap tidak lebih dari 5 hari, secara keseluruhan sekitar 28 hari (di Inggris tidak lebih dari 30 hari), dan 40 hari dapat menjadi batas maksimal. Pengesahan disertai sunset clause dan dukungan SDM yang mampu menilai urgensi. Pada pengundangan, keterlambatan berarti UU tidak otomatis berlaku, melainkan dievaluasi atau dikembalikan ke jalur biasa, dengan pengawasan ketat termasuk atas peraturan pelaksana. Jaminan kualitas legislasi bertumpu pada kajian berbasis dampak, harmonisasi, konsultasi publik, partisipasi bermakna, pemetaan pemangku kepentingan dan kelompok rentan, serta tim penilai urgensi FTL. Risikonya ialah urgensi yang dibuat-dibuat, waktu dijadikan alasan, prosedur yang hanya formalitas, dan substansi yang kurang. Ukuran keberhasilannya adalah partisipasi masyarakat dan kualitas legislasi, bukan sekadar telah menjadi hukum positif. Paparan juga menyisakan pertanyaan tentang siapa yang berhak mengusulkan, apakah satu pintu bagi DPR, Pemerintah, dan DPD.[195]

1) Perbandingan Pengaturan *Fast Track Legislation* dengan Negara lain

[195] Dr. Ricca Anggraini, S.H., M.H. - Desain Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang, Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, tanggal 29 Oktober 2026.

a. Inggris

1. Pembentukan Undang-Undang dengan Prosedur Biasa di Inggris[196]

Inggris merupakan negara dengan sistem parlementer tertua di dunia yang tidak memiliki konstitusi tertulis tunggal, disebut dengan sistem hukum *common law*. Tata cara pembentukan undang-undang di Inggris banyak bertumpu pada konvensi ketatanegaraan, risalah acara parlemen (*Erskine May*), dan pedoman administratif yang diterbitkan kabinet.

Inggris mampu menjaga kejelasan alur legislasi melalui penguatan tata kerja, pedoman kelembagaan, dan prosedur parlemen yang terintegrasi. Praktik fungsional tersebut dapat dijadikan rujukan yang relevan untuk memperkuat kerangka pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya melalui peninjauan pada pengaturan pembentukan Undang-Undang dalam satu kerangka yang terintegrasi. Pembentukan Undang-Undang di Inggris menunjukkan bahwa proses legislasi terdiri atas suatu proses bertahap dan berkesinambungan, yang tidak berhenti pada pengajuan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang.

Proses Penyusunan kebijakan, konsultasi, penyiapan naskah, pemeriksaan parlemen, pengesahan, dan evaluasi membentuk hubungan fungsional yang memungkinkan suatu kebijakan diuji sebelum menjadi norma yang mengikat. Keterpaduan proses tersebut mendukung tercapainya integrasi melalui kejelasan kewenangan antara pemrakarsa dan kementerian lembaga terkait, urutan tahapan, keterhubungan dokumen, serta mekanisme yang menjadikan hasil setiap tahap sebagai dasar bagi tahap berikutnya.

Lebih lanjut, integrasi kerangka normatif menghubungkan seluruh pembentukan Undang-Undang sistematis menempatkan legislasi sebagai siklus utuh, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pemantauan dan peninjauan

[196]Lestari, F., Haryono, D., & Gusliana, H., *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10(16), 333-343-337.

setelah berlaku, dengan tujuan, aktor, dokumen, batas waktu, serta hubungan antartahap yang jelas. Dengan demikian, setiap keputusan legislasi dapat ditelusuri dasar, proses, dan pertanggungjawabannya secara efektif.

2. Pengertian dan Konsep Dasar Pembentukan Undang-Undang Melalui Prosedur Cepat (*Fast Track Legislation*) sebagai Prosedur Percepatan yang Terkendali di Inggris

Negara Inggris mengenal adanya mekanisme *fast track legislation* yakni peraturan perundang-undangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara cepat. Inggris telah menggunakan metode *fast track legislation* sejak tahun 1974. Penggunaan metode *fast track legislation* di Inggris bersumber dari kebiasaan yang lama-kelamaan diakui menjadi sebuah konvensi. *Fast track legislation* merupakan prosedur pembentukan Undang-Undang yang dipercepat untuk merespons kebutuhan mendesak. Mekanisme ini menunjukkan bahwa efisiensi waktu dapat menjadi bagian dari desain legislasi, tetapi tidak boleh menghilangkan pemeriksaan substansi, penilaian dampak, dan pertanggungjawaban demokratis. Rancangan undang-undang yang menyelesaikan seluruh tahapan parlemennya dalam skala waktu yang lebih singkat. Alasan penggunaan proses ini termasuk memperbaiki kesalahan dalam undang-undang atau menanggapi keadaan yang tidak terduga.[197]

Fast track legislation (juga disebut *expedited legislation* atau *emergency legislation*) adalah mekanisme di mana sebuah rancangan undang-undang tetap melewati seluruh tahapan normal proses legislasi di kedua Majelis Parlemen (*House of Commons* dan *House of Lords*), namun dilakukan dengan jadwal yang dipercepat secara signifikan dibandingkan waktu normal. Definisi yang paling sering dirujuk berasal dari keterangan *Clerk of the House of Commons* kepada *House of Lords Constitution Committee* pada 2009, yang mendefinisikan *fast-track legislation* sebagai rancangan undang-

[197] *Ibid.*

undang yang oleh pemerintah dinyatakan kepada Parlemen harus disahkan dengan cepat, kemudian pemerintah menggunakan kewenangan inisiatif legislatif dan kendalinya atas waktu parlementer untuk mengamankan pengesahannya. Poin penting secara konseptual: *fast track legislation* berbeda dari proses tanpa pemantauan sama sekali, rancangan undang-undang tetap melalui *first reading, second reading, committee stage, report stage,* dan *third reading* di kedua Majelis; yang dipersingkat hanyalah jeda waktu antar-tahapan tersebut.[198]

Bagi Indonesia, *fast track* dapat diarahkan pada RUU yang secara objektif memerlukan penyelesaian segera, khususnya RUU untuk menanggulangi keadaan darurat atau krisis nasional, melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi atau kewajiban internasional yang memiliki batas waktu, serta memperbaiki kesalahan legislasi yang menimbulkan ketidakpastian hukum atau kerugian publik. Kategori tersebut harus dirumuskan secara terbatas agar tidak menjadikan seluruh RUU pemerintah, RUU prioritas, atau RUU yang dianggap penting secara politik secara otomatis memenuhi kualifikasi *fast-track*.

3. Dasar Hukum dan Konstitusional

Inggris tidak memiliki konstitusi tertulis tunggal, sehingga dasar hukum *fast-track legislation* bersumber dari kombinasi beberapa unsur berikut:

a. Kedaulatan Parlemen (*Parliamentary Sovereignty*)
   Karena Parlemen berdaulat penuh atas prosedurnya sendiri, Perlemen bebas mengatur ulang jadwal pembahasan RUU tanpa memerlukan dasar hukum eksternal, cukup persetujuan internal masing-masing Majelis.
b. Tata Tertib (*Standing Orders*) Masing-Masing Majelis

[198]House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, 15th Report of Session 2008–09, HL Paper 116 (2009).

- Di *House of Commons*, pemerintah mengendalikan waktu parlementer sehingga dapat menjadwalkan waktu lebih singkat melalui *"allocation of time order"* (dikenal sebagai *guillotine*, karena menetapkan batas waktu debat) atau *"Business of the House motion"*. Mekanisme ini memerlukan dukungan mayoritas anggota.[199]
- Di *House of Lords*, terdapat *Standing Order 44* (berasal dari tahun 1715) yang menetapkan bahwa tidak boleh lebih dari dua tahapan RUU diselesaikan dalam satu hari. Untuk mempercepat, aturan ini harus ditangguhkan sementara (*suspended*), dan memerlukan persetujuan para *peers*.[200]

c. *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*

Dokumen ini mengatur jeda minimum antar-tahapan, misalnya dua akhir pekan antara *first* dan *second reading*. Jeda inilah yang dipangkas dalam prosedur *fast-track*.

d. Konvensi Konstitusional

Khususnya rekomendasi *House of Lords Constitution Committee* dalam laporan tahun 2009 berjudul "*Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards" (HL Paper 116)*. Laporan ini bukan hukum yang mengikat secara formal, tetapi berfungsi sebagai kerangka konvensi yang secara praktik diikuti pemerintah, termasuk kewajiban memberikan justifikasi tertulis dalam *Explanatory Notes* RUU yang melalui prosedur *fast-track*.

4. Parameter dan Kriteria (*Checklist Constitution Committee 2009*)

Fast Track Legislation Inkuiri Komite Konstitusi *House of Lords* pada 2008-2009 mengidentifikasi beberapa persoalan akibat praktik pembahasan RUU secara cepat, yang mana sebagian di antaranya dikaji mendalam melalui studi kasus. Salah satu yang paling sering dirujuk adalah *Dangerous Dogs Act 1991*. Undang-undang ini

[199]House of Commons Library, "*Fast-track legislation*", commonslibrary.parliament.uk.
[200]House of Lords Library, "*Fast-tracking Legislation*", lordslibrary.parliament.uk.

disahkan hanya dalam hitungan minggu setelah serangkaian insiden anjing berbahaya disorot oleh media. Namun, regulasi ini kemudian dikritik sebagai produk hukum yang buruk karena pendekatan berbasis ras anjing yang diadopsinya terbukti tidak efektif menurunkan angka serangan. Kasus ini kemudian menjadi bukti atas argumen inti Komite Konstitusi bahwa kecepatan pembahasan cenderung berbanding terbalik dengan kualitas perumusan norma.

Merespons hal itu, komite kemudian merumuskan beberapa prinsip utama yang secara eksplisit membedakan *fast track legislation* yang sah dari praktik tergesa-gesa (*rushed legislation*). Komite menegaskan bahwa beberapa prinsip bukan sekadar imbauan etis, melainkan menjadi tolok ukur yang membedakan *fast track legislation* dari *rushed legislation* atau legislasi yang tergesa-gesa. *Fast track legislation* tetap menyediakan ruang bagi konsultasi pralegislasi, keterlibatan komite parlemen terkait, kajian pascalegislasi yang cepat. Sementara itu, *rushed legislation* cenderung mengabaikan seluruh tahapan pengawasan demi kecepatan pengesahan, seperti pada *Dangerous Dogs Act 1991.* Maka dari itu, *fast track legislation* ini tidak disusun untuk melarang percepatan legislasi secara mutlak, melainkan untuk memastikan bahwa setiap percepatan tetap diimbangi dengan mekanisme pertanggungjawaban publik yang jelas.

Setelah menyelidiki sejumlah kasus (termasuk *Dangerous Dogs Act 1991, Criminal Evidence (Witness Anonymity) Act 2008*, dan *Banking (Special Provisions) Act 2008*), *Constitution Committee* merumuskan prinsip bahwa *fast-tracking* RUU hanya boleh digunakan dalam keadaan yang benar-benar luar biasa (*exceptional circumstances*), dan proses *scrutiny* parlementer normal tetap penting untuk dipatuhi sedapat mungkin. Komite merekomendasikan agar setiap kali pemerintah mengusulkan *fast-track*, Menteri yang bertanggung jawab wajib menyampaikan pernyataan lisan (*oral statement*) di *House of Lords* untuk menjelaskan alasannya.

Pernyataan tersebut kemudian didebatkan oleh *House of Lords* dan harus mencakup parameter berikut[201]:

1) Mengapa pembentukan RUU dengan jalur cepat diperlukan?
2) Upaya apa yang telah dilakukan untuk memberi waktu penelaahan RUU oleh parlementer semaksimal mungkin?
3) Sejauh mana pemangku kepentingan (*stakeholders*) diberi kesempatan memengaruhi usulan kebijakan?
4) Apakah RUU memuat klausul kedaluarsa (*sunset clause*)? Jika tidak, mengapa?
5) Apakah ada mekanisme penelaahan dan tinjauan pascalegislatif (*post-legislative review*) yang efektif? Jika tidak, mengapa?
6) Apakah telah dilakukan penilaian bahwa legislasi yang sudah ada tidak cukup untuk menangani sebagian atau seluruh persoalan tersebut?
7) Apakah komite-komite parlemen terkait sudah diberi kesempatan memadai untuk menelaah RUU?

   Apabila prinsip-prinsip ini dinilai tidak terpenuhi, komite dapat merekomendasikan agar *House of Lords* tidak mendukung mosi penangguhan aturan jeda antar-tahapan di *House of Lords*.

Dalam praktik selanjutnya, alasan-alasan yang lazim dianggap sah untuk *fast-tracking* antara lain untuk merespons keadaan tidak terduga/luar biasa, menutup celah hukum, atau merespons putusan pengadilan terbaru; dan secara lebih rinci juga mencakup: memperbaiki kesalahan dalam legislasi, memastikan legislasi berlaku sebelum peristiwa tertentu, menjaga kepatuhan terhadap komitmen internasional, mengimplementasikan perubahan anggaran (*budget*), langkah kontra-terorisme, menjaga pengaturan devolusi di Skotlandia/Wales/Irlandia Utara, dan merespons tekanan opini publik.[202]

---

[201]UK Parliament, *https://www.parliament.uk/business/news/news-by-year/2009/07/constitution-committee-sets-out-fast-track-legislation-proposals/*, laman diakses pada tanggal 24 September 2026.

[202]*Ibid.*

5. Mekanisme Prosedural

Di *House of Commons*: karena menguasai agenda parlementer, pemerintah dapat memangkas waktu debat lewat *guillotine motion* atau *Business of the House motion* yang keduanya memerlukan dukungan mayoritas.[203] Di *House of Lords*: karena *Lords* bersifat *self-regulating* tanpa mayoritas bawaan pemerintah, *fast-tracking* lebih sulit dan memerlukan kerja sama para *peers* (para anggota majelis tinggi parlemen yang menyandang gelar kebangsawanan atau status resmi sebagai bangsawan kerajaan). Salah satu metode teknisnya adalah "*No. 2 Bill procedure*", dua versi RUU diajukan bersamaan ke *Commons* dan *Lords*; versi *Commons* berjalan penuh, sedangkan versi *Lords* berhenti pada *second reading* lalu digantikan versi *Commons* pada *committee stage*, sehingga dapat menghemat waktu hingga satu bulan. Para *peers* tetap dapat melakukan *filibuster* untuk menghambat, namun dapat dilawan lewat mosi "*that the Noble Lord no longer be heard*" atau *closure motion*. Sebagai gambaran, *European Union (Future Relationship) Act 2020* disahkan seluruh tahapannya di kedua Majelis hanya dalam satu hari.[204]

6. Contoh Penerapan *Fast Track Legislation* di Inggris

Berikut beberapa contoh Undang-Undang di Inggris yang dibentuk melalui prosedur *fast-track* sebagai berikut:

Undang-Undang	Konteks *Fast-Track*
Dangerous Dogs Act 1991	Respons cepat pasca-serangan anjing terhadap anak-anak (dikritik sebagai bermuatan politis)
Criminal Justice (Terrorism and Security) Act 1998	Merespons Bom Omagh; selesai dua hari setelah Parlemen di*recall*
Coronavirus Act 2020	Merespons pandemi Covid-19; memuat pembatasan kebebasan sipil dan kewenangan delegasi luas

[203]House of Commons Library, *Ibid.*
[204]House of Lords Library, *Ibid.*

European Union (Future Relationship) Act 2020	Implementasi *Trade and Cooperation Agreement pasca-Brexit*; seluruh tahap selesai dalam satu hari
British Nationality (Regularisation of Past Practice) Act 2023	Merespons putusan pengadilan terkait status kewarganegaraan
Berbagai UU terkait Irlandia Utara (15 RUU, 1995–2009)	Menjaga proses perdamaian dan pengaturan devolusi Irlandia Utara

7. Persoalan Konstitusional dan Kritik *Fast Track Legislation* di Inggris

Beberapa risiko utama yang teridentifikasi dari praktik *fast-track legislation*:

1) beban berat pada birokrasi dan Parlemen: kementerian dan *parliamentary counsel* dipaksa merumuskan kebijakan dan menyusun legislasi dalam waktu sangat singkat;
2) lemahnya pengawasan: waktu deliberasi *Member of Parliement* dan *peers* berkurang drastis, meningkatkan risiko kesalahan hukum atau konsekuensi yang tidak diinginkan;
3) konsentrasi kekuasaan di tangan eksekutif: *Constitution Committee* mengkhawatirkan prosedur ini dapat dieksploitasi untuk kepentingan politis, ketika pemerintah merasa perlu "terlihat" bertindak cepat.

Selain permasalahan tersebut, terdapat permasalahan seperti tekanan pada proses prosedural dan kurangnya pengawasan parlemen telah diidentifikasi sebagai proses yang cepat. Percepatan harus didasarkan pada alasan tertulis mengenai urgensi dan risiko penundaan, dengan pengawasan yang jelas serta tetap menjamin pembahasan antarorgan negara dan partisipasi masyarakat secara proporsional.

Sebagai mitigasi, komite mendorong penggunaan klausul kedaluarsa (*sunset clause*) agar UU otomatis berakhir setelah periode tertentu, serta memberi ruang bagi Parlemen mengevaluasi ulang di kondisi yang lebih tenang dan *post-legislative scrutiny* yang lebih kuat.

Pemerintah pada dasarnya menyambut baik rekomendasi ini, namun hingga kini belum ada reformasi komprehensif yang mengikat secara formal terhadap *fast-track legislation*. Dengan demikian, prinsip yang relevan bagi Indonesia adalah *speed with safeguards*: percepatan untuk menjaga responsivitas negara tanpa mengurangi kualitas demokratis pembentukan Undang- Undang.

b. Amerika Serikat

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Amerika Serikat menganut prinsip *single-subject rule* yang merupakan prinsip dalam pembentukan undang-undang yang pada pokoknya mensyaratkan agar suatu undang-undang hanya memuat satu subjek. Prinsip ini berkembang terutama dalam tradisi ketatanegaraan Amerika Serikat dan kemudian diterapkan dalam berbagai konstitusi negara bagian. Briffault mencatat bahwa sekitar tiga per empat (3⁄4) negara bagian di Amerika Serikat menerapkan bentuk *single-subject requirement* terhadap sebagian besar produk legislasi. Salah satu rumusan yang menggambarkan prinsip tersebut adalah ketentuan bahwa suatu RUU tidak boleh memuat lebih dari satu subjek dan subjek tersebut harus dinyatakan secara jelas dalam judulnya.[205]

Meskipun secara terminologis prinsip tersebut menggunakan istilah "*single subject*", penerapannya tidak berarti bahwa suatu undang-undang hanya boleh mengandung satu ketentuan atau satu persoalan yang sangat spesifik. Persoalan yang lebih mendasar adalah menentukan sejauh mana sejumlah ketentuan yang berbeda masih dapat dipandang sebagai bagian dari satu subjek. Oleh karena itu, *single-subject rule* pada dasarnya berkaitan dengan kesatuan atau keterkaitan antarmateri dalam suatu produk legislasi. Perkembangan prinsip tersebut dilatarbelakangi oleh persoalan yang muncul dalam praktik pembentukan undang-undang.[206] Berbagai persoalan tersebut

[205]Richard Briffault, "The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma," Albany Law Review 82 (2018–2019): 1629, 1630.

[206]*Ibid*, 1635.

kemudian mendorong pembentukan pembatasan prosedural terhadap lembaga legislatif. Illinois menjadi negara bagian pertama yang mengadopsi persyaratan kesatuan subjek pada tahun 1818, meskipun pada awalnya penerapan tersebut masih terbatas pada RUU tertentu. New Jersey kemudian mengadopsi persyaratan kesatuan subjek secara umum pada tahun 1844. Setelah itu, gagasan tersebut berkembang dengan cepat hingga pada akhirnya menjadi prinsip yang digunakan secara luas dalam sistem ketatanegaraan negara-negara bagian Amerika Serikat.[207]

Amerika Serikat memiliki mekanisme yang berbeda. RUU yang diperkenalkan di Kongres akan dirujuk kepada standing committee atau komite lain yang memiliki yurisdiksi terhadap materi RUU tersebut. Komite memegang posisi penting dalam menentukan apakah suatu usulan akan bergerak ke tahap berikutnya. Salah satu instrumen yang digunakan adalah hearing, yaitu forum untuk memperoleh keterangan dari pejabat pemerintah, ahli, organisasi, kelompok kepentingan, industri, maupun pihak lain yang relevan dengan materi yang sedang dibahas. Setelah *hearing*, komite dapat memasuki tahap *markup*. *Markup* merupakan tahap formal ketika anggota komite membahas teks RUU dan mengajukan serta memberikan suara terhadap berbagai perubahan atau *amendments*. Perubahan dapat dilakukan terhadap sebagian ketentuan maupun keseluruhan teks RUU. Apabila komite menyetujui untuk melaporkan RUU kepada kamar Kongres, rancangan beserta perubahan yang telah disepakati diteruskan untuk diproses pada tahap berikutnya.[208]

Kemudian, terkait *fast track legislation,* di dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, istilah *fast track legislation* pada dasarnya tidak menunjuk pada satu jenis prosedur pembentukan undang-undang yang berlaku secara umum untuk seluruh rancangan undang-undang. Istilah tersebut lebih tepat dipahami sebagai *expedited legislative procedures,* yaitu prosedur khusus yang

[207]*Ibid*.

[208]Congressional Research Service, Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress, 2026.

dirancang oleh Kongres untuk mempercepat pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap jenis rancangan undang-undang atau resolusi tertentu. *Congressional Research Service (CRS*) menjelaskan bahwa prosedur tersebut merupakan mekanisme khusus yang memberikan perlakuan berbeda dari prosedur legislasi biasa, antara lain melalui batas waktu pembahasan, akses tertentu ke *floor*[209], pembatasan debat, serta dalam kondisi tertentu larangan mengajukan amendemen.[210]

Secara konstitusional, mekanisme tersebut berkaitan dengan kewenangan masing-masing kamar Kongres untuk menentukan aturan persidangannya sendiri (*rules of proceedings*). Karena itu, *fast-track* di Amerika Serikat tidak selalu dituangkan sebagai bagian dari *standing rules* DPR (*House of Representatives*) atau Senat, tetapi dapat ditetapkan melalui undang-undang yang memuat ketentuan prosedural. Ketentuan tersebut secara hukum berfungsi sebagai *rule-making provisions*, yang mengatur bagaimana Kongres memproses kategori tertentu dari rancangan undang-undang. Meskipun ditetapkan dalam undang-undang, prosedur tersebut pada prinsipnya tetap berada dalam kewenangan masing-masing kamar Kongres untuk diterapkan, diubah, dikesampingkan (*waived*), atau digantikan dengan pengaturan prosedural lain.[211]

Salah satu bentuk *fast-track* yang paling dikenal adalah *Trade Promotion Authority* (TPA) atau yang secara historis disebut *fast-track trade authority*. Mekanisme ini digunakan untuk mempercepat pembahasan undang-undang yang diperlukan untuk

---

[209]Istilah *"floor"* (lantai) dalam sistem legislatif Amerika Serikat merujuk pada ruang sidang utama tempat seluruh anggota lembaga (DPR atau Senat) berkumpul secara resmi untuk melakukan perdebatan, amandemen, dan pemungutan suara atas suatu rancangan undang-undang (RUU).

[210]Congressional Research Service, *Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures*, CRS Report RS20234, updated 2025, menjelaskan bahwa *fast-track procedures* merupakan prosedur khusus untuk mendorong percepatan pembahasan di komite dan *floor* terhadap jenis RUU atau resolusi tertentu. diakses melalui Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures, pada tanngal 24 September 2026.

[211]Christopher M. Davis, Congressional Research Service, *"Fast-Track" or Expedited Procedures: Their Purposes, Elements, and Implications*, CRS Report 98-888, menjelaskan kedudukan *expedited procedures* sebagai *rule-making provisions* yang ditetapkan melalui undang-undang, diakses melalui "Fast-Track" or Expedited Procedures: Their Purposes, Elements, and Implications - EveryCRSReport.com, pada tanggal 24 September 2026.

mengimplementasikan perjanjian perdagangan internasional tertentu. Dasar pentingnya berasal dari Trade Act of 1974, khususnya *Section 151* yang menetapkan *trade authorities procedures*. Melalui mekanisme ini, apabila persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang terpenuhi, *implementing bill* yang disampaikan Presiden dapat memperoleh prosedur khusus dalam Kongres.[212]

Karakter utama *fast-track* dalam konteks TPA adalah adanya kepastian bahwa rancangan undang-undang akan memperoleh kesempatan untuk dipertimbangkan dan diputuskan dalam jangka waktu tertentu. Rancangan tersebut dapat diperkenalkan secara otomatis setelah disampaikan Presiden dan kemudian dirujuk kepada komite yang memiliki kewenangan. Komite juga diberikan batas waktu tertentu untuk mempertimbangkan rancangan tersebut. Apabila komite tidak mengambil tindakan dalam jangka waktu yang ditentukan, dapat berlaku mekanisme *automatic discharge*, sehingga rancangan tidak dapat tertahan tanpa batas pada tingkat komite dan dapat bergerak menuju pembahasan di *floor*.[213]

Selain batas waktu, *fast-track* juga dapat membatasi waktu debat pada tahap pembahasan di *floor*. Pembatasan tersebut dimaksudkan untuk mencegah proses pembahasan menjadi terlalu panjang sehingga menggagalkan tujuan percepatan. Dalam mekanisme TPA, pembatasan waktu tersebut menjadi salah satu instrumen untuk menjamin bahwa Kongres dapat mengambil keputusan dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, percepatan tidak hanya dilakukan dengan mempersingkat tahapan administratif, tetapi juga dengan memberikan batas terhadap waktu yang tersedia untuk perdebatan di masing-masing kamar.[214]

---

[212]Congressional Research Service, *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements*, CRS Report RS21004, menjelaskan bahwa *fast-track* merupakan prosedur dipercepat untuk pembahasan *implementing bills* perjanjian perdagangan, dengan batas waktu, pembatasan debat, dan larangan amendemen, diakses melalui Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions - EveryCRSReport.com, pada tanggal 24 September 2026.

[213]*Ibid*.

[214]Congressional Research Service, *Implementing Bills for Trade Agreements: Statutory Procedures under Trade Promotion Authority*, CRS Report R44584, menjelaskan mekanisme

Karakteristik penting lainnya adalah pembatasan atau larangan terhadap amendemen. Dalam mekanisme *fast-track* perdagangan, Kongres pada dasarnya diarahkan untuk memberikan suara terhadap *implementing bill* dalam bentuk yang telah diajukan, sehingga anggota Kongres tidak dapat menggunakan proses amendemen di *floor* untuk mengubah substansi perjanjian perdagangan yang telah dinegosiasikan oleh pemerintah. CRS menjelaskan bahwa kombinasi antara jaminan pembahasan, pembatasan waktu debat, dan larangan amendemen dimaksudkan agar Kongres dapat memberikan keputusan secara langsung terhadap implementasi perjanjian tersebut.[215]

Namun demikian, *fast-track* Amerika Serikat tidak berarti menghilangkan kewenangan legislatif Kongres. Justru mekanisme tersebut biasanya merupakan hasil dari kompromi antara kebutuhan pemerintah untuk memperoleh kepastian bahwa hasil negosiasi dapat segera memperoleh keputusan legislatif dan kebutuhan Kongres untuk tetap melakukan pengawasan terhadap proses tersebut. Dalam TPA, misalnya, Presiden harus memenuhi sejumlah persyaratan mengenai tujuan negosiasi, pemberitahuan, konsultasi dengan Kongres, dan penyampaian dokumen tertentu sebelum suatu *implementing bill* dapat memperoleh perlakuan khusus. Dengan demikian, percepatan proses legislatif dikompensasikan dengan mekanisme konsultasi dan pengawasan yang lebih terstruktur pada tahap sebelum rancangan diajukan.[216]

Selain bidang perdagangan, konsep *expedited legislative procedures* di Amerika Serikat digunakan dalam sejumlah bidang

---

automatic introduction, *committee discharge*, pembatasan debat, dan larangan amendemen dalam prosedur TPA, diakses melalui Implementing Bills for Trade Agreements: Statutory Procedures under Trade Promotion Authority - EveryCRSReport.com, pada tanggal 24 September 2026.

[215]Congressional Research Service, *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements*, CRS Report RS21004, menjelaskan bahwa *fast-track* merupakan prosedur dipercepat untuk pembahasan *implementing bills* perjanjian perdagangan, dengan batas waktu, pembatasan debat, dan larangan amendemen. Diakses melalui Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions - EveryCRSReport.com, pada tanggal 24 September 2026.

[216]*Ibid*.

lainnya. CRS mencatat bahwa prosedur yang dipercepat antara lain terdapat dalam *budget resolutions* dan *reconciliation bills*, prosedur tertentu yang berkaitan dengan persetujuan atau penolakan terhadap tindakan cabang eksekutif, serta beberapa undang-undang khusus seperti *War Powers Act of 1973* dan *Defense Base Closure and Realignment Act of 1990*. Dengan demikian, konsep *fast track* dalam sistem Amerika Serikat bersifat sektoral dan spesifik terhadap jenis tindakan legislatif tertentu, bukan merupakan prosedur umum yang dapat digunakan untuk seluruh rancangan undang-undang.[217]

Dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, model Amerika Serikat menunjukkan bahwa *fast-track legislation* pada dasarnya merupakan pengecualian prosedural terhadap mekanisme legislasi normal, bukan penyederhanaan substansi hukum. Elemen yang dipercepat terutama adalah tahapan prosedural seperti batas waktu komite, mekanisme pelepasan dari komite, akses ke *floor*, batas waktu debat, dan pembatasan amendemen sedangkan persyaratan konstitusional untuk pembentukan undang-undang tetap harus dipenuhi. Hal ini penting karena *fast-track* tidak identik dengan mengurangi kualitas pembahasan, tetapi merupakan desain prosedural untuk mencegah suatu rancangan tertentu mengalami penundaan yang tidak sesuai dengan tujuan pembentukannya.[218]

Dengan demikian, apabila konsep Amerika Serikat hendak dijadikan perbandingan dalam penyusunan pengaturan *fast-track legislation* di Indonesia, terdapat beberapa unsur yang dapat dikaji, yaitu: (1) penentuan secara limitatif jenis RUU yang dapat menggunakan prosedur cepat; (2) penetapan batas waktu setiap tahapan pembahasan; (3) mekanisme agar RUU tidak dapat tertahan tanpa batas pada alat kelengkapan/komisi; (4) pembatasan waktu pembahasan; (5) pengaturan mengenai amendemen; serta (6)

---

[217]Congressional Research Service, *Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures*, CRS Report RS20234, updated 2025, menjelaskan bahwa *fast-track procedures* merupakan prosedur khusus untuk mendorong percepatan pembahasan di komite dan *floor* terhadap jenis RUU atau resolusi tertentu, diakses melalui Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures, pada tanngal 24 September 2026.

[218]*Ibid*.

mekanisme pengawasan dan konsultasi sebelum prosedur cepat digunakan. Model Amerika Serikat sekaligus menunjukkan bahwa prosedur cepat sebaiknya dirancang sebagai prosedur khusus yang berbasis kriteria objektif, bukan sebagai kewenangan bebas untuk mengabaikan tahapan pembentukan undang-undang.

c. Selandia Baru

1. Sistem Pembentukan Undang-Undang

Selandia Baru merupakan negara dengan sistem parlemen unikameral yang menjalankan fungsi legislasi melalui *House of Representatives*. Dalam sistem tersebut, pembentukan undang-undang pada umumnya dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu *introduction*, *first reading*, pembahasan oleh *select committee*, *second reading*, *committee of the whole House*, *third reading*, dan selanjutnya *royal assent*. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi anggota parlemen, komite, dan masyarakat untuk melakukan pembahasan serta pengawasan terhadap suatu rancangan undang-undang sebelum memperoleh kekuatan sebagai undang-undang.[219]

Pada tahap *first reading*, rancangan undang-undang pertama kali diperdebatkan oleh *House of Representatives*. Setelah memperoleh persetujuan pada tahap tersebut, pada umumnya rancangan undang-undang dirujuk kepada *select committee*. Komite ini memiliki fungsi penting dalam proses legislasi karena dapat menerima masukan masyarakat, memeriksa substansi rancangan undang-undang, mempertimbangkan perubahan yang diperlukan, dan kemudian menyampaikan laporan serta rekomendasi kepada *House of Representatives*. Setelah memperoleh laporan dari *select committee*, rancangan undang-undang memasuki tahap *second reading*. Tahap ini pada dasarnya merupakan pembahasan mengenai prinsip dan

[219]New Zealand Parliament, *Parliamentary Practice in New Zealand 2023*, dimuat dalam https://www3.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand-2023-by-chapter/chapter-36-the-legislative-process-introduction-and-first-reading/, diakses tanggal 23 September 2026.

substansi utama rancangan undang-undang. Setelah itu, rancangan undang-undang dibahas secara lebih rinci dalam *committee of the whole House of Representatives*, yang memungkinkan dilakukannya pemeriksaan terhadap setiap pasal serta pengajuan perubahan lebih lanjut.

Tahap selanjutnya adalah *third reading*, yaitu tahap akhir ketika *House of Representatives* memutuskan apakah rancangan undang-undang akan disahkan dalam bentuk sebagaimana telah dihasilkan dari proses pembahasan sebelumnya. Setelah *third reading* disetujui, rancangan undang-undang telah disahkan oleh *House of Representatives*, tetapi belum menjadi undang-undang. Rancangan tersebut masih harus memperoleh *Royal Assent* dari Gubernur Jenderal sebagai perwakilan kepala negara. Setelah *Royal Assent* diberikan, rancangan tersebut menjadi *Act of Parliament*.[220]

2. Mekanisme *Urgency* dalam Proses Legislasi

Meskipun proses legislasi pada umumnya dilaksanakan melalui tahapan yang normal biasanya dilakukan, namun Selandia Baru memiliki mekanisme untuk mempercepat pembahasan suatu rancangan undang-undang yang dikenal sebagai *Urgency*. Mekanisme tersebut secara khusus diatur dalam *Standing Orders of the House of Representatives 2023*, khususnya *Standing Orders* 57 sampai dengan 61. *Standing Orders* merupakan aturan prosedur yang mengatur tata kerja *House of Representatives* dan komite-komitenya. Dengan demikian, percepatan proses legislasi di Selandia Baru bukan merupakan prosedur legislasi yang sepenuhnya terpisah dari prosedur biasa, melainkan merupakan mekanisme khusus yang memungkinkan tahapan tertentu atau seluruh tahapan suatu rancangan undang-undang diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat.[221]

---

[220] *Ibid*, hal. 35-40.

[221] New Zealand Parliament, *Standing Orders of the House of Representatives*, dimuat dalam https://www3.parliament.nz/en/pb/parliamentary-rules/standing-orders-2020-by-chapter/, diakses tanggal 23 September 2026.

Berdasarkan *Standing Order* 57, seorang menteri dapat mengajukan, tanpa pemberitahuan sebelumnya, suatu mosi untuk memberikan *Urgency* terhadap kegiatan atau agenda tertentu. Mosi tersebut tidak dapat diamendemen dan tidak dilakukan perdebatan terhadap pertanyaan mengenai pemberian *Urgency*. Namun demikian, menteri yang mengajukan mosi wajib menjelaskan secara khusus kepada *House of Representatives* mengenai keadaan yang menjadi dasar dan alasan diberlakukannya *Urgency*.[222] Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan *Urgency* pada dasarnya merupakan keputusan politik pemerintah yang tetap harus dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada *House of Representatives*. Penjelasan menteri mengenai keadaan yang mendasar *Urgency* berfungsi sebagai bentuk akuntabilitas politik atas penggunaan prosedur yang mempercepat proses legislasi. Dalam *Parliamentary Practice in New Zealand 2023*, keadaan yang dapat menjadi dasar *urgency* antara lain kebutuhan untuk merespons keadaan darurat atau peristiwa yang tidak terduga, kebutuhan hukum untuk menghindari ketidakpastian akibat tenggat waktu tertentu, serta kebutuhan untuk mengatasi keterlambatan yang tidak terduga dalam program legislasi pemerintah.[223]

3. Fleksibilitas Penerapan *Urgency*

Salah satu karakteristik penting mengenai mekanisme *urgency* di Selandia Baru adalah sifatnya yang fleksibel. *Urgency* **tidak harus selalu diberikan terhadap seluruh tahapan suatu rancangan undang-undang**. Pemerintah dapat meminta *urgency* terhadap satu atau beberapa tahapan dari satu atau beberapa rancangan undang-undang atau terhadap kegiatan parlemen tertentu. Dengan demikian, percepatan dapat dirancang secara terbatas sesuai dengan kebutuhan yang menjadi dasar pemberian *urgency*. Pemerintah dapat mengajukan *urgency* untuk satu atau lebih tahapan dari satu atau

[222] *Ibid*.

[223] Op.Cit., *Chapter 15 Sittings of the House*, khususnya bagian 15.5.3 mengenai "*Circumstances that warrant urgency*".

beberapa rancangan undang-undang. Apabila *House of Representatives* menyetujui pemberian *urgency*, kegiatan yang telah diberikan *urgency* dapat dilanjutkan sampai selesai dalam masa sidang yang sama. Untuk memungkinkan hal tersebut, masa persidangan dapat diperpanjang melampaui waktu normal berakhirnya sidang.[224]

Selama *urgency* berlangsung, *House of Representatives* pada prinsipnya hanya dapat melakukan kegiatan yang telah diberikan *urgency*, kecuali terdapat persetujuan atau ketentuan *Standing Orders* yang memungkinkan hal lain.[225] Dengan demikian, *urgency* dapat digunakan hanya untuk mempercepat tahap tertentu tanpa menghilangkan keseluruhan mekanisme pemeriksaan. Sebagai contoh, suatu rancangan undang-undang dapat diproses secara *urgency* pada tahap *introduction* dan *first reading*, tetapi tetap dirujuk kepada *select committee*. Model tersebut memungkinkan percepatan pada tahap awal sekaligus mempertahankan mekanisme partisipasi publik dan pemeriksaan substantif melalui komite. *Urgency* dapat diberikan untuk satu atau beberapa tahapan dan tidak secara otomatis berarti seluruh tahapan harus diselesaikan dalam satu kesempatan.

4. Kemungkinan Mengesampingkan *Select Committee*

Aspek yang paling signifikan dari mekanisme *Urgency* adalah bahwa apabila *Urgency* diberikan, suatu rancangan undang-undang dapat diproses melalui beberapa tahapan sekaligus, termasuk sampai dengan pengesahan, tanpa terlebih dahulu melalui *select committee*. *Parliamentary Practice in New Zealand 2023* secara eksplisit menyatakan bahwa rancangan undang-undang yang diperkenalkan dengan cara *urgency* dapat diproses melalui seluruh tahapan sampai

[224]*Ibid.*, Chapter 15.5.4.

[225]New Zealand Parliament, *Standing Orders of the House of Representatives 2023,* SO 58 (1) dan SO 59 (1).

selesai dan dalam keadaan tertentu tidak dirujuk kepada *select committee*.[226]

Berdasarkan Chapter 35, beberapa rancangan undang-undang yang diperkenalkan dengan cara *urgency* tidak dirujuk kepada *select committee*. Chapter 15 juga diatur mengenai kemungkinan penggunaan *urgency* untuk menyelesaikan suatu rancangan undang-undang melalui seluruh tahapan. Kemungkinan tidak dilaksanakannya pemeriksaan oleh *select committee* merupakan konsekuensi penting dari *urgency*. Di satu sisi, mekanisme tersebut memungkinkan pemerintah dan parlemen merespons kebutuhan hukum secara cepat, terutama ketika terdapat keadaan yang membutuhkan tindakan segera. **Di sisi lain, berkurangnya waktu atau tidak dilakukannya pemeriksaan *select committee* dapat mengurangi kesempatan masyarakat, kelompok kepentingan, dan pihak yang memiliki keahlian tertentu untuk memberikan masukan terhadap rancangan undang-undang.** Parlemen Selandia Baru sendiri mengidentifikasi kemungkinan dilewatinya tahap *select committee* sebagai salah satu konsekuensi *urgency* yang paling berpengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang.[227]

5. *Extraordinary Urgency*

Selain *urgency* biasa, Selandia Baru mengenal mekanisme yang lebih ekstrem, yaitu *extraordinary urgency*. Berdasarkan *Standing Order* 60, mosi dapat diajukan sejak awal sebagai mosi *extraordinary urgency* atau setelah *House of Representatives* memberikan *urgency*, menteri dapat mengajukan mosi untuk memberikan *extraordinary urgency* terhadap seluruh atau sebagian kegiatan yang sedang diproses berdasarkan *urgency*.[228] Berbeda dengan *urgency* biasa, *extraordinary urgency* hanya dapat digunakan apabila *Speaker* menyetujui bahwa kegiatan yang akan dilaksanakan memang membenarkan penggunaan mekanisme tersebut. Dengan demikian,

[226]*Ibid.*, Chapter 36.
[227]*Ibid.*, Chapter 15.5.4.
[228]*Op.Cit.*, SO 60 (1).

terdapat tambahan mekanisme pengawasan oleh *Speaker* terhadap penggunaan prosedur yang sangat mendesak tersebut. Setelah *extraordinary urgency* diberikan, persidangan dapat berlangsung melewati batas waktu malam hari yang pada umumnya berlaku dalam *urgency* biasa, dengan tetap memperhatikan waktu istirahat yang ditentukan dalam *Standing Orders*.[229] *Extraordinary urgency* pada dasarnya ditujukan untuk keadaan yang sangat mendesak sehingga *House of Representatives* perlu melanjutkan persidangan melewati batas waktu normal. Dalam praktik parlementer, mekanisme tersebut terutama berkaitan dengan kebutuhan untuk menyelesaikan legislasi yang sangat mendesak, termasuk dalam keadaan darurat tertentu atau kebutuhan yang berkaitan dengan legislasi anggaran.[230]

6. Akuntabilitas dalam Penggunaan *Urgency*

Meskipun memberikan ruang untuk mempercepat proses legislasi, mekanisme *urgency* di Selandia Baru tidak menghilangkan seluruh bentuk pengawasan parlementer. *Pertama*, menteri yang mengusulkan *urgency* wajib menjelaskan keadaan yang menjadi dasar penggunaannya. *Kedua*, pemberian *urgency* tetap memerlukan persetujuan *House of Representatives*. *Ketiga*, untuk *extraordinary urgency* terdapat persyaratan tambahan berupa persetujuan *Speaker*. Dengan demikian, percepatan legislasi tetap ditempatkan dalam kerangka aturan prosedural dan akuntabilitas parlementer.[231] Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa konsep *fast-track legislation* di Selandia Baru tidak semata-mata berarti menghapus seluruh tahapan pembentukan undang-undang. Sistem tersebut lebih tepat dipahami sebagai pemberian fleksibilitas terhadap waktu, urutan, dan cakupan tahapan tertentu dalam proses legislasi berdasarkan kebutuhan yang mendesak. Oleh karena itu, terdapat kemungkinan suatu rancangan undang-undang dipercepat hanya

[229] *Ibid.*, SO 60 (3) dan SO 61.
[230] *Op.Cit.*, Chapter 15.5.5.
[231] *Op.Cit.*, SO 57 dan SO 60.

pada tahap tertentu, tetapi terdapat pula kemungkinan suatu rancangan undang-undang diselesaikan melalui seluruh tahapan dalam satu rangkaian persidangan apabila *urgency* diberikan.

7. Kesimpulan

Praktik legislasi Selandia Baru menunjukkan bahwa mekanisme percepatan pembentukan undang-undang dapat dirancang sebagai mekanisme pengecualian terhadap prosedur normal, bukan sebagai prosedur yang sepenuhnya berdiri sendiri. Percepatan dapat dikaitkan dengan keadaan tertentu yang dapat dijelaskan dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada parlemen. Model tersebut memberikan ruang bagi negara untuk merespons keadaan yang membutuhkan tindakan hukum segera, sekaligus mempertahankan prinsip bahwa proses legislasi pada dasarnya harus dilakukan melalui mekanisme pembahasan dan pengawasan parlemen. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Selandia Baru memang mengenal mekanisme yang secara fungsional dapat dikategorikan sebagai *fast-track legislation*, meskipun istilah yang digunakan dalam tata tertib parlementernya adalah *urgency* dan *extraordinary urgency*. Mekanisme tersebut memungkinkan percepatan satu atau beberapa tahapan legislasi, bahkan dalam kondisi tertentu memungkinkan suatu rancangan undang-undang diselesaikan tanpa melalui *select committee*. Namun, percepatan tersebut tetap ditempatkan dalam kerangka *Standing Orders*, memerlukan persetujuan *House of Representatives*, dan untuk *extraordinary urgency* memerlukan persetujuan *Speaker*.

d. Prancis

Di Prancis, istilah yang digunakan untuk *fast track legislation* adalah *procédure accélérée* (prosedur dipercepat). Mekanisme ini terutama diatur dalam Pasal 45 Konstitusi Prancis 1958, setelah reformasi konstitusi tahun 2008. Intinya, prosedur ini memperpendek proses “navette” antara *Assemblée nationale* dan *Sénat*, sehingga komisi bersama *Commission Mixte Paritaire (CMP*) dapat dibentuk

setelah 1 (satu) kali pembacaan di masing-masing kamar, bukan setelah 2 (dua) kali pembacaan. Dasar hukum utama untuk *fast track legislation* adalah *Article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*. Pasal tersebut menetapkan mekanisme umum bahwa rancangan atau usulan undang-undang diperiksa secara berturut-turut oleh kedua kamar parlemen *Assemblée nationale* dan *Sénat* dengan tujuan menghasilkan teks yang sama. Namun, apabila Pemerintah menggunakan *procédure accélérée*, setelah 1 (satu) kali pembacaan oleh masing-masing kamar, dapat dilakukan pembentukan *CMP*. Dengan demikian, terdapat 2 (dua) jalur yakni prosedur biasa dan prosedur dipercepat:

Prosedur biasa	***Procédure accélérée***
Pada prinsipnya 2 (dua) kali pembacaan di masing-masing kamar sebelum *CMP*.	1 (satu) kali pembacaan di masing-masing kamar sudah memungkinkan *CMP*.
Proses *navette* lebih panjang	*Navette* dipersingkat
Tidak ada penggunaan khusus mekanisme percepatan	Pemerintah secara formal memutuskan menggunakan prosedur dipercepat
CMP dapat dipanggil setelah tahapan pembacaan yang lebih panjang	*CMP* dapat dipanggil setelah 1 (satu) pembacaan per kamar

Dasar perbedaan tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 45.[232]

Untuk *projet de loi* (rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah), kewenangan mengaktifkan *procédure accélérée* berada pada Pemerintah. Pasal 45 menyatakan bahwa apabila Pemerintah memutuskan menggunakan prosedur dipercepat, maka mekanisme 1 (satu) kali pembacaan per kamar dapat diberlakukan. Namun, sejak revisi konstitusi 23 Juli 2008, kewenangan Pemerintah tersebut tidak absolut. Ada mekanisme pengimbang: *Conférences des présidents* dari kedua kamar dapat menolak penggunaan prosedur dipercepat secara bersama-sama. *Conseil constitutionnel* juga secara

[232]*Constitution du 4 October 1958*, diunduh dari https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019241040/2026-05-11?utm_com, diakses pada tanggal 24 September 2026.

khusus menjelaskan bahwa reformasi 2008 memberikan kedua kamar kemampuan untuk menghalangi penggunaan prosedur tersebut secara bersama. Mekanismenya secara sederhana:[233]

Pemerintah memutuskan menggunakan *procédure accélérée*

↓

Pemberitahuan kepada kamar yang pertama menerima RUU

↓

Conférence des présidents Assemblée nationale / Sénat

↓

Jika **kedua *Conférences des présidents* tidak menolak secara bersama-sama**

→ prosedur dipercepat berjalan.

Jika **keduanya menolak secara bersama-sama**

→ *procédure accélérée* tidak dapat digunakan.

Aturan pelaksana di tingkat *Assemblée nationale* menjelaskan bahwa Pemerintah pada prinsipnya memberitahukan keputusan tersebut ketika RUU diajukan; untuk *proposition de loi*, pemberitahuan dilakukan paling lambat ketika proposal dimasukkan ke agenda. *Fast track* di Prancis bukan berarti seluruh tahapan legislasi dihapus atau RUU otomatis disahkan. Ada 2 (dua) konsekuensi utama yaitu, *Pertama:* mengurangi jumlah pembacaan (*lectures*) dalam prosedur normal, apabila kedua kamar belum menyepakati teks yang sama, proses *navette* dapat berlangsung melalui beberapa pembacaan. Dalam *procédure accélérée*, apabila terdapat ketidaksepakatan, *CMP* dapat dibentuk setelah 1 (satu) kali pembacaan di masing-masing kamar. *CMP* terdiri atas anggota kedua kamar dan bertugas mencari teks kompromi atas ketentuan yang masih diperselisihkan. Dalam praktik parlementer Prancis, CMP terdiri dari 7 (tujuh) deputi dan 7 (tujuh) senator. *Kedua:* mengesampingkan tenggat minimum tertentu Pasal 42 Konstitusi pada prinsipnya memberikan waktu minimum antara

[233] *Ibid.*

pengajuan/transmisi RUU dan pembahasannya dalam sidang. Menurut penjelasan *Conseil constitutionnel*, *procédure accélérée* menghilangkan penerapan tenggat minimum tersebut: 6 (enam) minggu untuk kamar pertama dan 4 (empat) minggu untuk kamar kedua. Jadi, percepatan terutama terjadi pada waktu tunggu sebelum pembahasan, dan jumlah putaran pembahasan antara *Assemblée nationale* dan *Sénat*.[234]

Di Prancis, proses legislasi berlangsung melalui dua kamar yaitu Assemblée nationale dan Sénat. Kedua kamar melakukan pemeriksaan terhadap teks dan berusaha menghasilkan teks yang identik. Apabila terjadi ketidaksepakatan, mekanisme *navette* berjalan dan dalam *procédure accélérée*, *CMP* dapat dibentuk lebih cepat. Sedangkan Indonesia berbeda. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Kemudian Pasal 20 ayat (2) menentukan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 22A menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan UU kepada UU. Sementara DPD mempunyai kewenangan konstitusional yang lebih terbatas dan hanya dapat mengajukan, ikut membahas, serta melakukan pengawasan dalam bidang-bidang tertentu sebagaimana diatur Pasal 22D. Oleh karena itu, *CMP* Prancis tidak dapat begitu saja "diimpor" ke Indonesia, sebab *CMP* lahir dari kebutuhan menyelesaikan konflik antarkamar dalam sistem bikameral Prancis.

Dalam sistem Prancis, prosedur legislasi dipercepat tidak dapat dilepaskan dari karakter Republik Kelima yang sejak awal menempatkan pemerintah dalam posisi yang kuat dalam proses legislasi. Bahan yang dikaji menunjukkan bahwa dominasi pemerintah terhadap agenda legislasi bukan merupakan keadaan yang muncul secara kebetulan, melainkan bagian dari struktur kelembagaan Republik Kelima. Pemerintah memiliki pengaruh yang besar dalam menentukan agenda dan ritme pembentukan undang-

[234] *Ibid.*

undang, sementara ruang gerak parlemen tetap dipengaruhi oleh kuatnya posisi eksekutif. Karena itu, prosedur legislasi dipercepat di Prancis lebih tepat dipahami sebagai penguatan terhadap kecenderungan institusional yang memang telah ada, yaitu kuatnya pemerintah dalam mengendalikan jalannya proses legislasi.[235]

Indonesia berangkat dari konstruksi konstitusional yang berbeda. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan membentuk undang-undang secara tegas ditempatkan pada DPR. Namun, kekuasaan tersebut tidak dijalankan oleh DPR secara sendiri karena setiap rancangan undang-undang harus dibahas bersama Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama. Dengan demikian, meskipun Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden tetap mempunyai kedudukan yang menentukan dalam proses pembentukan undang-undang melalui keterlibatannya dalam pembahasan dan persetujuan bersama. Pola tersebut menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang di Indonesia pada akhirnya merupakan proses yang mempertemukan DPR dan Presiden dalam satu mekanisme persetujuan.

Perbedaan tersebut penting karena praktik percepatan legislasi di Indonesia tidak berada dalam konstruksi yang sama dengan Prancis. Indonesia tidak mengenal satu prosedur umum yang secara sederhana dapat disamakan dengan *procédure accélérée* dalam sistem Prancis. Hukum pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia justru menyediakan beberapa mekanisme untuk merespons kebutuhan pembentukan hukum yang mendesak. Salah satunya terdapat dalam Pasal 23 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memungkinkan DPR atau Presiden mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional dalam keadaan tertentu, antara lain untuk mengatasi

[235]Éric Kerrouche, "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 12, No. 3–4, 2006, hlm. 336–365, DOI: 10.1080/13572330500483930.

keadaan luar biasa, konflik, atau bencana alam, maupun keadaan lain yang menunjukkan adanya urgensi nasional.

Pada titik inilah pengalaman Prancis mempunyai relevansi bagi Indonesia. Persoalan utama yang muncul dari legislasi yang dipercepat bukan semata-mata apakah suatu undang-undang dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat, tetapi apakah pemadatan waktu tersebut mengurangi kualitas pembahasan. Dalam bahan mengenai Prancis, prosedur yang waktunya dipadatkan dikaitkan dengan berkurangnya kesempatan untuk mempersiapkan pembahasan, menghadirkan bukti dan keahlian, serta melakukan perdebatan secara substantif. Meskipun bahan tersebut belum cukup untuk membuktikan secara kuantitatif bahwa prosedur dipercepat selalu mengurangi jumlah amendemen atau memperpendek proses pembahasan antara kedua kamar, terdapat kecenderungan yang cukup kuat bahwa semakin sempit waktu yang tersedia, semakin terbatas pula ruang untuk melakukan pemeriksaan dan perdebatan secara mendalam.[236]

Persoalan serupa memperoleh dimensi yang lebih tegas dalam sistem Indonesia setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menempatkan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) sebagai bagian penting dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi tidak cukup hanya dengan membuka kesempatan formal bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat, tetapi setidaknya harus menjamin hak masyarakat untuk didengar, hak agar pendapatnya dipertimbangkan, dan hak untuk memperoleh penjelasan atau jawaban atas pendapat yang disampaikan. Standar tersebut terutama ditujukan kepada kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

[236]Emiliano Grossman dan Nicolas Sauger, "Political Institutions under Stress? Assessing the Impact of European Integration on French Political Institutions", *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 7, 2007, hlm. 1117–1134, DOI: https://doi.org/10.1080/13501760701576593

Memandang pada hal tersebut maka percepatan pembentukan undang-undang di Indonesia tidak dapat ditempatkan sebagai tujuan yang berdiri sendiri. Suatu rancangan undang-undang mungkin memiliki alasan objektif untuk segera diselesaikan, tetapi kebutuhan tersebut tetap berhadapan dengan kewajiban untuk mempertahankan kualitas proses pembentukan undang-undang. Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, persoalannya bahkan tidak lagi hanya menyangkut baik atau buruknya praktik legislasi dari sudut pandang politik hukum, melainkan juga berhubungan dengan standar yang dapat digunakan dalam pengujian formil undang-undang.

Perkembangan tersebut kemudian memperoleh penguatan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Salah satu arah perubahan yang secara tegas dinyatakan dalam undang-undang tersebut adalah memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila dibandingkan dengan Prancis, terdapat kesamaan persoalan tetapi dengan konstruksi kelembagaan yang berbeda. Di Prancis, kekhawatiran terhadap prosedur legislasi dipercepat muncul dalam konteks kuatnya dominasi pemerintah terhadap agenda legislasi. Pemadatan waktu dapat memperkuat ketidakseimbangan yang sebelumnya telah terdapat dalam hubungan antara pemerintah dan parlemen. Di Indonesia, persoalannya lebih banyak terletak pada bagaimana kesepakatan politik antara DPR dan Pemerintah untuk menyelesaikan suatu rancangan undang-undang secara cepat tetap dibatasi oleh prosedur pembentukan undang-undang, prinsip keterbukaan, dan tuntutan partisipasi masyarakat yang bermakna.

Perbedaan lain terlihat dari struktur parlemen. Prancis menjalankan proses legislasi dalam struktur bikameral yang melibatkan *Assemblée nationale* dan *Sénat*. Karena itu, percepatan juga berhubungan dengan pemadatan proses pembahasan antarkamar atau *navette*. Dalam keadaan terdapat ketidaksepakatan yang berlanjut, mekanisme *commission mixte paritaire* dapat

digunakan untuk mencari teks bersama, sementara dalam keadaan tertentu *Assemblée nationale* mempunyai posisi akhir dalam penyelesaian proses tersebut.[237]

Indonesia memang memiliki DPR dan DPD, tetapi hubungan keduanya dalam pembentukan undang-undang tidak identik dengan bikameralisme Prancis. UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan tertentu kepada DPD untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu, sedangkan persetujuan bersama yang menentukan lahirnya undang-undang tetap berada dalam hubungan DPR dan Presiden. Oleh sebab itu, percepatan legislasi di Indonesia tidak menimbulkan persoalan *navette* antarkamar sebagaimana di Prancis, tetapi lebih berkaitan dengan bagaimana waktu dan tahapan pembahasan antara DPR dan Pemerintah dijalankan tanpa mengurangi keterlibatan pihak lain yang secara konstitusional maupun berdasarkan undang-undang berhak terlibat.

Perbandingan tersebut juga memperlihatkan pentingnya pengawasan konstitusional. Di Prancis, perkembangan dari pengujian yang semula terutama bersifat *ex ante* menuju hadirnya QPC memperluas kemungkinan untuk mempersoalkan konstitusionalitas undang-undang setelah undang-undang berlaku. Akan tetapi, bahan yang dikaji belum menunjukkan adanya doktrin yang benar-benar mapan mengenai sejauh mana cacat yang secara khusus berasal dari penggunaan prosedur legislasi dipercepat dapat menjadi dasar pengujian.[238]

Indonesia memiliki perkembangan yang berbeda. Pengujian formil di Mahkamah Konstitusi memungkinkan proses pembentukan undang-undang dinilai terhadap standar konstitusional pembentukan undang-undang. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020

---

[237]Natanaël Gavoille dan Marijn Verschelde, "Electoral Competition and Political Selection: An Analysis of the Activity of French Deputies, 1958–2012", *European Economic Review*, Vol. 92, 2017, hlm. 180–195, DOI: https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2016.12.003

[238]Otto Pfersmann, "Concrete Review as Indirect Constitutional Complaint in French Constitutional Law: A Comparative Perspective", *European Constitutional Law Review*, Vol. 6, No. 2, 2010, hlm. 223–248, DOI: 10.1017/S1574019610200044.

menjadi penting dalam konteks ini karena Mahkamah menggunakan tata cara pembentukan undang-undang dan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari standar penilaian dalam pengujian formil. Dari sini terlihat bahwa perbandingan Prancis dan Indonesia pada akhirnya bertemu pada persoalan yang sama, yaitu hubungan antara kecepatan dan kualitas legislasi. Kebutuhan untuk bertindak cepat dalam keadaan tertentu tidak dengan sendirinya bertentangan dengan prinsip demokrasi.[239] Namun, baik pengalaman Prancis maupun Indonesia menunjukkan bahwa efektivitas legislasi dan kualitas demokrasi tidak seharusnya ditempatkan sebagai dua tujuan yang saling meniadakan. Pada prinsipnya penyediaan ruang deliberasi, pengawasan, keterbukaan, dan partisipasi harus tetap terpenuhi.[240]

e. Korea Selatan

Korea Selatan merupakan salah satu negara yang mengatur mekanisme jalur cepat pembentukan undang-undang secara tegas dalam undang-undang tentang parlemennya. Di Korea, mekanisme ini populer disebut *fast track* (패스트트랙), sedangkan nama resminya adalah "pemrosesan cepat atas rancangan" (안건의 신속 처리) sebagaimana diatur dalam Pasal 85-2 Undang-Undang tentang Majelis Nasional (국회법). Mekanisme ini diperkenalkan melalui perubahan Undang-Undang tentang Majelis Nasional pada bulan Mei 2012, yang oleh masyarakat Korea dikenal sebagai "Undang-Undang

[239]Kaharuddin, Oemar Moechthar, Agus Sekarmadji, dkk., "Fast Track Legislation Without a Legal Track: A Comparative Critique of Accelerated Law-Making in Indonesia and Other Jurisdictions", *Diponegoro Law Review*, Vol. 10, No. 2, 2025, hlm. 199–216, DOI: https://doi.org/10.14710/dilrev.10.2.2025.199-216

[240]Rafi Miladmahesi, Wicipto Setiadi, Diani Sadiawati, dan Handar Subhandi Bakhtiar, "The Possibility of the Implementation of Fast-Track Legislation in Indonesia", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, Vol. 10, No. 1, 2023, DOI: https://doi.org/10.22304/pjih.v10n1.a6

Pembaruan Parlemen" (국회선진화법 atau *National Assembly Advancement Act*).[241]

Model Korea menarik untuk dikaji karena mekanisme jalur cepat di sana tidak dirancang sebagai sarana bagi kelompok mayoritas untuk meloloskan RUU secara sepihak. Sebaliknya, mekanisme ini justru mensyaratkan dukungan suara yang lebih besar daripada mayoritas biasa, sehingga berfungsi sebagai jalan keluar ketika pembahasan RUU mengalami kebuntuan, tanpa mengabaikan perlindungan terhadap kelompok minoritas di parlemen. Karakter tersebut relevan dengan kebutuhan Indonesia untuk merumuskan jalur cepat yang efektif sekaligus tetap demokratis.

Sebagai catatan istilah, Majelis Nasional (국회) adalah lembaga perwakilan rakyat Korea Selatan yang bersifat satu kamar (unikameral) dan kedudukannya dapat disetarakan dengan DPR di Indonesia.

1) Latar Belakang Lahirnya *Fast Track* di Korea Selatan

Sebelum tahun 2012, pembentukan undang-undang di Korea Selatan kerap diwarnai praktik dimana Ketua Majelis Nasional berdasarkan kewenangannya menetapkan batas waktu pembahasan RUU di komisi dan, apabila batas waktu itu terlewati, langsung membawa RUU tersebut ke rapat paripurna. Dalam praktiknya, kewenangan ini sering dimanfaatkan oleh partai mayoritas untuk mengesahkan RUU yang kontroversial tanpa kesepakatan dengan partai oposisi. Akibatnya, sidang parlemen berulang kali diwarnai perkelahian fisik antaranggota. Perubahan undang-undang pada tahun 2012 dimaksudkan untuk mengakhiri kondisi tersebut, yakni dengan mencegah satu partai mengesahkan RUU secara sepihak

[241]국회법 [Undang-Undang tentang Majelis Nasional Republik Korea], sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11453 tanggal 25 Mei 2012. Mahkamah Konstitusi Korea menyebut perubahan tersebut sebagai tindakan Majelis Nasional yang mengubah Pasal 85 ayat (1) dan Pasal 85-2 ayat (1) Undang-Undang tentang Majelis Nasional; lihat Mahkamah Konstitusi Korea, Putusan tanggal 26 Mei 2016 Nomor 2015헌라1.

hanya bermodalkan mayoritas sederhana, sekaligus mendorong penyelesaian perbedaan melalui musyawarah.[242]

Perubahan tahun 2012 tersebut tidak hanya memuat mekanisme *fast track*, tetapi merupakan satu paket pembaruan tata tertib parlemen. *Pertama*, kewenangan Ketua Majelis Nasional untuk menetapkan batas waktu pembahasan dibatasi hanya untuk tiga keadaan, yaitu bencana alam, keadaan darurat nasional seperti perang, dan adanya kesepakatan dengan seluruh pimpinan fraksi.[243] *Kedua,* diperkenalkan mekanisme *fast track* dalam Pasal 85-2. *Ketiga,* diperkenalkan pula beberapa instrumen lain, yaitu komite mediasi untuk RUU yang diperdebatkan (Pasal 57-2), hak minoritas untuk berbicara tanpa batas waktu di rapat paripurna atau *filibuster* (Pasal 106-2), pengajuan otomatis RUU anggaran ke rapat paripurna (Pasal 85-3), dan mekanisme untuk "menarik" RUU yang terlalu lama tertahan di Komisi Legislasi dan Yudisial (Pasal 86 ayat (3)).[244]

Mahkamah Konstitusi Korea menjelaskan bahwa mekanisme *fast track* sengaja diperkenalkan bersamaan dengan pembatasan kewenangan Ketua Majelis tersebut. Tujuannya adalah untuk mengantisipasi dampak samping dari pembatasan itu, yaitu kemungkinan banyaknya RUU yang macet di tingkat komisi.[245] Dengan demikian, *fast track* dapat dipahami sebagai pengganti yang lebih demokratis bagi kewenangan Ketua Majelis sebelumnya. Jika sebelumnya kebuntuan diatasi melalui keputusan Ketua Majelis yang

---

[242]Korea Economic Institute of America (KEI), "Are Parliamentary Procedures to Blame?", *The Peninsula* (2020), yang menjelaskan bahwa *National Assembly Advancement Act* tahun 2012 dimaksudkan untuk mencegah satu partai mengabaikan oposisi hanya dengan mayoritas sederhana dan untuk menghentikan kekerasan fisik di parlemen.

[243]Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea. Lihat juga Korea JoongAng Daily, "Assembly starts special session but impasse continues on", yang menguraikan bahwa Ketua Majelis hanya dapat membawa RUU langsung ke paripurna dalam keadaan bencana alam, perang atau darurat nasional, atau apabila telah ada kesepakatan antarpartai.

[244]Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea mengatur bahwa apabila Komisi Legislasi dan Yudisial tanpa alasan yang sah tidak menyelesaikan pemeriksaan sistematika dan rumusan (체계·자구 심사) dalam waktu 60 hari, ketua komisi yang menangani RUU tersebut dapat meminta agar RUU diajukan ke rapat paripurna. Apabila ada keberatan, permintaan tersebut diputus melalui pemungutan suara rahasia dengan persetujuan paling sedikit 3/5 anggota komisi.

[245]Mahkamah Konstitusi Korea, Putusan tanggal 26 Mei 2016 Nomor 2015헌라1 (sengketa kewenangan antara anggota Majelis Nasional dan Ketua Majelis Nasional).

cenderung mengikuti kehendak partai mayoritas, sejak 2012 kebuntuan diatasi melalui prosedur yang tahapannya jelas, jangka waktunya pasti, dan memerlukan dukungan lintas partai.

2) Dasar Hukum dan Sistematika Pengaturan

Dasar hukum utama mekanisme *fast track* di Korea Selatan adalah Pasal 85-2 Undang-Undang tentang Majelis Nasional yang terdiri atas delapan ayat.[246] Materi muatan setiap ayat dapat diringkas sebagai berikut.

Tabel 1.
Sistematika Pasal 85-2 Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea

Ayat	Materi Muatan
(1)	Objek *fast track* (rancangan yang sudah diserahkan kepada komisi, termasuk yang sedang diperiksa di Komisi Legislasi dan Yudisial), syarat pengusulan (ditandatangani mayoritas anggota), dan syarat persetujuan (pemungutan suara rahasia dengan persetujuan paling sedikit 3/5 anggota).
(2)	Penetapan status *fast track* oleh Ketua Majelis Nasional. RUU pengganti yang disusun komisi atas rancangan tersebut juga otomatis berstatus *fast track*.
(3)	Batas waktu pembahasan: 180 hari di komisi dan 90 hari untuk pemeriksaan sistematika dan rumusan di Komisi Legislasi dan Yudisial.
(4)	Apabila komisi tidak selesai dalam 180 hari, pembahasan di komisi dianggap selesai dan RUU dianggap telah diserahkan ke Komisi Legislasi dan Yudisial. Rancangan selain RUU dan rancangan peraturan tata tertib Majelis langsung dianggap diajukan ke rapat paripurna.

[246]Pasal 85-2 Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea (안건의 신속 처리), teks yang berlaku, tersedia pada Pusat Informasi Hukum Nasional Korea (www.law.go.kr).

Ayat	Materi Muatan
(5)	Apabila Komisi Legislasi dan Yudisial tidak selesai dalam 90 hari, pemeriksaan dianggap selesai dan RUU dianggap telah diajukan ke rapat paripurna.
(6)	RUU wajib dimasukkan ke dalam acara rapat paripurna paling lambat 60 hari sejak dianggap diajukan.
(7)	Apabila batas 60 hari terlewati, RUU otomatis masuk dalam acara rapat paripurna pertama yang diselenggarakan sesudahnya.
(8)	Ketentuan ayat (2) sampai dengan ayat (7) tidak berlaku apabila Ketua Majelis Nasional dan seluruh pimpinan fraksi telah menyepakati hal lain.

Pasal ini perlu dibaca bersama Pasal 49 Konstitusi Korea yang menganut prinsip suara terbanyak. Menurut Pasal 49, kecuali Konstitusi atau undang-undang menentukan lain, keputusan Majelis Nasional diambil dengan kehadiran lebih dari separuh jumlah anggota dan persetujuan lebih dari separuh anggota yang hadir. Syarat persetujuan 3/5 dalam Pasal 85-2 merupakan pengecualian terhadap prinsip tersebut, sehingga keabsahannya sempat dipersoalkan di Mahkamah Konstitusi.

3) Parameter RUU yang Dapat Dibentuk Melalui *Fast Track*

a. Objek *Fast Track*: Rancangan yang Sudah Diserahkan kepada Komisi

Parameter pertama dan paling mendasar adalah bahwa *fast track* hanya dapat diterapkan terhadap **rancangan yang telah diserahkan kepada komisi** untuk dibahas, termasuk rancangan yang sedang berada di Komisi Legislasi dan Yudisial untuk pemeriksaan sistematika dan rumusan.[247] Artinya, sebuah RUU harus lebih dahulu diajukan secara resmi dan diserahkan kepada komisi yang berwenang, baik komisi tetap maupun panitia khusus, sebelum dapat ditetapkan sebagai RUU *fast track*. Dengan kata lain, *fast track* tidak dapat dipakai untuk melewati

[247]Pasal 85-2 ayat (1) Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea.

tahap pengajuan RUU; mekanisme ini baru dapat digunakan setelah RUU masuk ke tahap pembahasan.

b. Tidak Ada Pembatasan Materi Muatan

Parameter kedua, yang sangat penting untuk perbandingan dengan Indonesia, adalah bahwa **Pasal 85-2 sama sekali tidak membatasi materi muatan RUU** yang dapat ditetapkan sebagai *fast track*. Pasal tersebut tidak memuat daftar bidang tertentu, kriteria kemendesakan, ataupun syarat adanya keadaan darurat. Pengaturan ini berbeda dengan kewenangan Ketua Majelis untuk menetapkan batas waktu pembahasan dalam Pasal 85 ayat (1), yang justru dibatasi pada keadaan tertentu, yaitu bencana alam, keadaan darurat nasional, atau adanya kesepakatan antarfraksi. Dengan demikian, batasan penggunaan *fast track* di Korea bersifat **prosedural dan politis**, bukan substantif. Selama memperoleh dukungan paling sedikit 3/5 anggota, RUU apa pun dapat ditetapkan sebagai *fast track*.

Mahkamah Konstitusi Korea menegaskan karakter tersebut. Menurut Mahkamah, karena mensyaratkan persetujuan 3/5, *fast track* pada dasarnya menuntut adanya kesepakatan antara kelompok mayoritas dan kelompok minoritas di parlemen. Selain itu, karena RUU tetap harus melewati tahap pembahasan di komisi dan di Komisi Legislasi dan Yudisial dalam waktu yang cukup panjang, mekanisme ini tidak dapat berfungsi sebagai prosedur darurat untuk mengatasi RUU yang macet di komisi.[248] Oleh karena itu, *fast track* di Korea lebih tepat dipahami sebagai sarana untuk mengatasi kebuntuan pembahasan, bukan sebagai jalur untuk keadaan darurat.

c. Jenis Rancangan yang Dapat Ditetapkan

[248]Mahkamah Konstitusi Korea, Putusan tanggal 26 Mei 2016 Nomor 2015헌라1.

Objek *fast track* tidak terbatas pada RUU. Hal ini terlihat dari rumusan ayat (4) yang membedakan antara RUU dan rancangan peraturan tata tertib Majelis di satu pihak, dengan rancangan lainnya di pihak lain. Untuk rancangan lainnya, tahap pemeriksaan di Komisi Legislasi dan Yudisial dilewati dan rancangan langsung dianggap diajukan ke rapat paripurna.[249] Dengan demikian, objek *fast track* meliputi: (1) RUU, baik RUU pembentukan undang-undang baru maupun RUU perubahan; (2) rancangan peraturan tata tertib Majelis; dan (3) rancangan lain yang diserahkan kepada komisi, seperti rancangan resolusi. Selain itu, ayat (2) menegaskan bahwa **RUU pengganti yang disusun oleh komisi** atas RUU yang telah ditetapkan juga otomatis berstatus *fast track*.[250] Ketentuan ini memberi keleluasaan bagi komisi untuk memperbaiki substansi RUU tanpa kehilangan status jalur cepatnya.

Satu-satunya jenis rancangan yang memiliki mekanisme percepatan tersendiri adalah RUU anggaran beserta RUU pendukungnya. Berdasarkan Pasal 85-3, RUU anggaran yang belum selesai dibahas hingga akhir November otomatis diajukan ke rapat paripurna pada 1 Desember, sehingga tidak memerlukan mekanisme *fast track*.[251]

d. Parameter dalam Praktik

Meskipun secara normatif tidak ada pembatasan materi muatan, praktik menunjukkan bahwa *fast track* umumnya digunakan untuk RUU yang secara politik diperdebatkan dan tertahan di komisi, baik karena ditolak oleh partai tertentu maupun karena ketua komisinya berasal dari partai yang menentang RUU tersebut. RUU yang pernah ditetapkan sebagai

[249]Pasal 85-2 ayat (4) kalimat kedua Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea.

[250]Pasal 85-2 ayat (2) kalimat kedua Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea.

[251]Pasal 85-3 Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea. Lihat juga Korea JoongAng Daily, "Keep the deadline" (editorial), yang menjelaskan bahwa RUU anggaran yang belum selesai dibahas hingga akhir November otomatis diajukan ke paripurna pada 1 Desember.

fast track antara lain meliputi RUU khusus pengungkapan kebenaran atas tragedi sosial, RUU reformasi sistem politik dan penegakan hukum, RUU pembentukan penasihat khusus (jaksa independen) untuk menyidik perkara tertentu, RUU di bidang pendidikan, dan RUU kebijakan industri.

Berdasarkan uraian di atas, parameter RUU yang dapat dibentuk melalui *fast track* di Korea Selatan dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) secara formal, RUU harus sudah diajukan dan diserahkan kepada komisi; (2) dari segi jenis, objeknya mencakup RUU, rancangan peraturan tata tertib Majelis, rancangan lain, dan RUU pengganti yang disusun komisi; (3) secara politis, penetapannya memerlukan persetujuan paling sedikit 3/5 anggota; dan (4) tidak ada pembatasan dari segi bidang ataupun kriteria kemendesakan.

4) Syarat-Syarat Pengusulan

a. Dua Jalur Pengusulan

Pasal 85-2 ayat (1) menyediakan dua jalur pengusulan, yaitu melalui rapat paripurna dan melalui komisi. Usul penetapan status *fast track* disampaikan dalam bentuk usul tertulis yang ditandatangani oleh anggota.[252] Perbandingan kedua jalur tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.

Syarat Pengusulan dan Persetujuan *Fast Track*

Jalur	Syarat Pengusulan	Disampaikan kepada	Syarat Persetujuan
Rapat paripurna	Ditandatangani oleh lebih dari separuh jumlah seluruh anggota	Ketua Majelis Nasional	Pemungutan suara rahasia; disetujui

[252]Pasal 85-2 ayat (1) Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea. Uraian prosedur yang sama dapat dilihat dalam 법조신문 [Beopjo Sinmun, surat kabar Asosiasi Advokat Korea], "국회법상 신속 처리 안건(패스트트랙) 제도", 29 April 2019.

Jalur	Syarat Pengusulan	Disampaikan kepada	Syarat Persetujuan
	Majelis Nasional (saat ini paling sedikit 151 dari 300 anggota)		paling sedikit 3/5 dari jumlah seluruh anggota (paling sedikit 180 dari 300 anggota)
Komisi	Ditandatangani oleh lebih dari separuh jumlah seluruh anggota komisi yang menangani RUU	Ketua komisi	Pemungutan suara rahasia; disetujui paling sedikit 3/5 dari jumlah seluruh anggota komisi

b. Unsur-Unsur Syarat Pengusulan

Pertama, syarat dukungan awal. Usul diajukan oleh anggota Majelis (untuk jalur paripurna) atau oleh anggota komisi (untuk jalur komisi), dengan dukungan tanda tangan lebih dari separuh jumlah seluruh anggota, bukan hanya separuh dari anggota yang hadir. Syarat ini berfungsi sebagai saringan awal agar hanya usul yang benar-benar memiliki basis dukungan yang dapat diproses lebih lanjut.

Kedua, kewajiban untuk segera melakukan pemungutan suara. Ketua Majelis atau ketua komisi wajib segera menyelenggarakan pemungutan suara atas usul tersebut. Ketentuan ini penting untuk mencegah pimpinan rapat, khususnya ketua komisi yang berasal dari partai penentang, menghambat usul dengan cara tidak menjadwalkan pemungutan suara.

Ketiga, pemungutan suara dilakukan secara rahasia. Cara ini dimaksudkan untuk melindungi kebebasan anggota dalam menentukan sikap dari tekanan fraksi, meskipun dalam praktik

hasil pemungutan suara umumnya tetap mengikuti sikap partai masing-masing.

Keempat, persetujuan paling sedikit 3/5 dari jumlah seluruh anggota, bukan dari anggota yang hadir. Dengan jumlah anggota Majelis Nasional sebanyak 300 orang, diperlukan paling sedikit 180 suara. Karena jarang ada satu partai yang menguasai 180 kursi, syarat ini dalam praktik mengharuskan adanya koalisi lintas partai. Sebagai contoh, penetapan *fast track* pada tahun 2019 didasarkan pada kesepakatan empat partai, sedangkan penetapan RUU Khusus Tragedi Itaewon pada tahun 2023 dilakukan oleh empat partai oposisi.[253]

Kelima, penetapan oleh Ketua Majelis bersifat wajib. Setelah usul disetujui, Ketua Majelis wajib menetapkan RUU tersebut sebagai RUU *fast track* (Pasal 85-2 ayat (2)). Mahkamah Konstitusi Korea memandang penetapan oleh Ketua Majelis sebagai tindak lanjut dari keputusan komisi. Oleh karena itu, sepanjang keputusan komisi diambil secara sah, penetapan oleh Ketua Majelis juga sah.[254]

5) Mekanisme dan Tahapan

a. Tahapan Berjenjang dengan Batas Waktu yang Mengikat

Inti mekanisme *fast track* di Korea bukan memangkas tahapan pembahasan, melainkan **menetapkan batas waktu yang mengikat untuk setiap tahapan**. Apabila batas waktu terlewati, tahapan tersebut dianggap telah selesai dan RUU otomatis

---

[253]Mahkamah Konstitusi Korea, Putusan tanggal 27 Mei 2020 Nomor 2019헌라3, 2019헌라2 (digabung), yang menguraikan kesepakatan pimpinan empat partai pada 22 April 2019 untuk menetapkan RUU pemilu, RUU badan investigasi korupsi pejabat tinggi, dan RUU pembagian kewenangan penyidikan sebagai RUU *fast track*; MBC News, "'이태원 참사 특별법' 신속처리안건 지정", 30 Juni 2023.

[254]Mahkamah Konstitusi Korea, Putusan tanggal 27 Mei 2020 Nomor 2019헌라3, 2019헌라2 (digabung); lihat ringkasan putusan oleh Kantor Hukum Barun (법무법인 바른), yang menjelaskan bahwa pengumuman persetujuan oleh ketua panitia khusus tidak melanggar Pasal 49 ayat (2), Pasal 79 ayat (2), dan Pasal 90 Undang-Undang tentang Majelis Nasional, sehingga penetapan oleh Ketua Majelis juga sah.

berpindah ke tahapan berikutnya. Dengan konstruksi "dianggap selesai" ini, tidak ada pihak mana pun, baik ketua komisi, fraksi yang menolak, maupun Komisi Legislasi dan Yudisial, yang dapat menahan RUU tanpa batas waktu.[255]

Untuk memahami tahapan ini, perlu dijelaskan bahwa dalam sistem Korea setiap RUU, setelah selesai dibahas di komisi, wajib diperiksa oleh Komisi Legislasi dan Yudisial (법제사법위원회) dari segi sistematika dan rumusan pasal sebelum dibawa ke rapat paripurna. Fungsi ini secara umum mirip dengan fungsi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang dikenal dalam proses legislasi di Indonesia. Tahapan dan batas waktu *fast track* dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.
Tahapan dan Batas Waktu Fast Track berdasarkan
Pasal 85-2 ayat (3) sampai dengan ayat (7)

Tahapan	Batas Waktu	Akibat apabila Batas Waktu Terlewati
1. Pembahasan di komisi atau panitia khusus	180 hari sejak tanggal penetapan	Pada hari berikutnya, pembahasan di komisi dianggap selesai dan RUU dianggap telah diserahkan kepada Komisi Legislasi dan Yudisial. Rancangan selain RUU dan rancangan peraturan tata tertib langsung dianggap diajukan ke rapat paripurna.
2. Pemeriksaan sistematika dan rumusan di Komisi Legislasi dan Yudisial	90 hari sejak tanggal penetapan, sejak dianggap diserahkan, atau sejak diserahkan	Pada hari berikutnya, pemeriksaan dianggap selesai dan RUU dianggap telah diajukan ke rapat paripurna.

[255]Pasal 85-2 ayat (3) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea. Lihat juga 홍완식 [Hong Wan-sik], "신속처리안건의 심사기간에 관한 연구" [Kajian tentang Jangka Waktu Pembahasan RUU *Fast Track*], *토지공법연구* Vol. 88 (2019), hlm. 237–256.

Tahapan	Batas Waktu	Akibat apabila Batas Waktu Terlewati
	menurut prosedur biasa	
3. Pengambilan keputusan di rapat paripurna	RUU wajib masuk acara rapat paripurna paling lambat 60 hari sejak dianggap diajukan	RUU otomatis masuk dalam acara rapat paripurna pertama yang diselenggarakan setelah batas waktu terlewati.
Jumlah	Paling lama sekitar 330 hari	Jika RUU sejak awal ditangani oleh Komisi Legislasi dan Yudisial sendiri, tahap 2 tidak dilaksanakan secara terpisah, sehingga dalam praktik paling lama sekitar 240 hari.

Jangka waktu paling lama sekitar 330 hari atau kurang lebih 11 bulan tersebut telah menjadi pemahaman umum dalam praktik parlemen Korea.[256] Adapun untuk RUU yang sejak awal ditangani oleh Komisi Legislasi dan Yudisial, seperti dua RUU penasihat khusus pada tahun 2023, pemungutan suara diperkirakan dilaksanakan paling lama setelah 240 hari karena tidak ada lagi tahap pemeriksaan terpisah di komisi tersebut.

b. Sifat Batas Waktu: Paling Lama, Bukan Paling Singkat

Batas waktu dalam Pasal 85-2 merupakan batas waktu paling lama. Komisi tetap dapat menyelesaikan pembahasan lebih cepat, termasuk dengan menyusun RUU pengganti yang otomatis berstatus *fast track*. Selain itu, ayat (8) memberikan kelonggaran: apabila Ketua Majelis dan seluruh pimpinan fraksi mencapai kesepakatan, ketentuan mengenai batas waktu dan akibat "dianggap selesai" tidak berlaku.[257] Dengan ketentuan ini, RUU *fast track* dapat dibahas lebih cepat atau dengan jadwal yang

[256]서울신문 [Seoul Shinmun], "'패트' 탄 이태원특별법·쌍특검…여야 대치 속 총선 민심 흔들까", 2 Juli 2023, yang menyebutkan bahwa tahapan komisi 180 hari, Komisi Legislasi dan Yudisial 90 hari, dan rapat paripurna 60 hari, sehingga jumlahnya paling lama 330 hari.

[257]Pasal 85-2 ayat (8) Undang-Undang tentang Majelis Nasional Korea.

berbeda apabila tercapai kesepakatan politik, sehingga mekanisme ini tidak mengikat parlemen pada jadwal yang kaku.

c. Pengambilan Keputusan di Rapat Paripurna

Perlu ditegaskan bahwa *fast track* hanya menjamin RUU akan sampai dan dibahas di rapat paripurna, tetapi tidak menjamin RUU tersebut disetujui. Pengambilan keputusan di rapat paripurna tetap tunduk pada ketentuan umum, yaitu dihadiri lebih dari separuh jumlah anggota dan disetujui lebih dari separuh anggota yang hadir (Pasal 49 Konstitusi Korea dan Pasal 109 Undang-Undang tentang Majelis Nasional). Dengan demikian, persetujuan 3/5 hanya dipersyaratkan pada saat penetapan status *fast track*, sedangkan pengesahan RUU tetap menggunakan suara terbanyak biasa.

RUU *fast track* juga masih dapat diubah melalui usul perubahan yang diajukan di rapat paripurna. Dalam kasus RUU Pemilu tahun 2019, anggota partai oposisi berpendapat bahwa pengajuan usul perubahan di rapat paripurna atas RUU *fast track* bertentangan dengan Pasal 85-2. Mereka juga berpendapat bahwa usul perubahan tersebut tidak berkaitan langsung dengan maksud RUU semula sehingga bertentangan dengan Pasal 95 ayat (5) Undang-Undang tentang Majelis Nasional.[258] Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan dalil tersebut. Dengan demikian, perubahan substansi RUU *fast track* di rapat paripurna dapat dilakukan sepanjang masih berkaitan dengan maksud RUU semula.

6) Perbedaan Konteks yang Perlu Diperhatikan dengan Indonesia

Sebelum mengadopsi model Korea, perlu diperhatikan adanya perbedaan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kedua

[258]Mahkamah Konstitusi Korea, Putusan tanggal 27 Mei 2020 Nomor 2019헌라6, 2020헌라1 (digabung), bagian dalil para pemohon mengenai usul perubahan atas RUU tentang Perubahan Undang-Undang Pemilihan Pejabat Publik yang diajukan di rapat paripurna.

negara. Di Korea, kewenangan membentuk undang-undang sepenuhnya berada pada Majelis Nasional, sedangkan Presiden hanya memiliki hak veto. Di Indonesia, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).[259] Oleh karena itu, pengaturan *fast track* di Indonesia tidak cukup hanya mengatur batas waktu di internal DPR, tetapi juga perlu mengatur batas waktu bagi Pemerintah, misalnya dalam penyampaian surat presiden dan daftar inventarisasi masalah. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur batas waktu bagi Presiden untuk menugaskan menteri dalam membahas RUU usul DPR, tetapi belum mengatur akibat hukum yang berlaku secara otomatis apabila suatu tahapan pembahasan melewati batas waktu.[260]

Selain itu, Indonesia telah memiliki beberapa instrumen untuk mempercepat pembentukan peraturan, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945) dan pengajuan RUU di luar Program Legislasi Nasional dalam keadaan tertentu (Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Karena itu, kedudukan *fast track* perlu dirumuskan secara jelas agar tidak tumpang tindih dengan instrumen yang sudah ada. Pengalaman Korea menunjukkan bahwa *fast track* lebih tepat diposisikan sebagai **sarana untuk mengatasi kebuntuan pembahasan** yang tahapannya terukur, bukan sebagai jalur untuk keadaan darurat.

Hal lain yang tidak kalah penting adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menegaskan pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), yang meliputi hak untuk

[259]Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 ayat (2).

[260]Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, antara lain Pasal 49.

didengar pendapatnya, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Mahkamah juga menyatakan undang-undang yang dibentuk tanpa memenuhi syarat formil tersebut sebagai inkonstitusional bersyarat.[261] Oleh karena itu, pengaturan *fast track* harus menjamin bahwa percepatan pembahasan tidak menghilangkan ruang partisipasi masyarakat, karena cacat prosedur dapat menyebabkan undang-undang dibatalkan melalui pengujian formil.

5. *Meaningful participation*

Meaningful Participation mulai banyak dibincangkan semenjak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Meaningful participation* merupakan partisipasi masyarakat yang diharapkan dalam suatu pembentukan peraturan perundangan dalam hal ini linier dengan UU No. 13 Tahun 2022 (Pasal 96). Pemenuhan *meaningful participation* selain menjadi tolak ukur suatu produk hukum dalam hal penyusunan RUU telah melalui tahap formil dan materiil tetapi juga diharapkan dapat memberikan analisa yang lebih luas terhadap produk hukum tersebut.[262]

Umbu Rauta dalam FGD di Semarang Jawa Tengah, menyebutkan bahwa *meaningful participation* memang diperlukan karena harus ada keterlibatan langsung masyarakat untuk mendukung penyusunan RUU yang ada di pemerintah. Ruang partisipasi publik harus dibuka, termasuk terkait Perppu yang diterbitkan pemerintah. Dalam 20 tahun terakhir, secara faktual kita belum benar-benar mengimplementasikan *meaningful participation*.

---

[261]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diucapkan pada 25 November 2021. Prinsip partisipasi yang bermakna tersebut kemudian diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

[262]Pendapat Iwannudin Iskandar (Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah) dalam FGD di Jawa Tengah pada tanggal 11 Oktober 2023.

Pengaturan mengenai proses pembentukan Perppu secara khusus dalam RUU tentang PUU minimal dalam Pasal 52 ayat (4) dari UU tentang P3 dan perubahannya diperlukan. Kondisi saat ini, dalam hal Perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut ditetapkan menjadi UU. Dalam hal pembahasan UU yang berasal dari Perppu, harus ada pengharmonisasian terhadap peraturan perundangan yang lain. Hal ini mengingat tahapan penyusunan Perppu untuk disahkan menjadi UU, hanya proses DPR memberikan persetujuan atau tidak terhadap Perppu tersebut seperti yang diatur pada ayat (3). Sebagai contoh, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan UU yang berasal dari Perppu (Hal ini esensinya sesuai dengan norma pada Pasal 96 UU No. 15 Tahun 2019).

Retno Mawarini Sukmariningsih, Akademisi Fakultas Hukum UNTAG Semarang, dalam pemaparannya di FGD Jawa Tengah pada tanggal 11 Oktober 2023 menyampaikan bahwa partisipasi masyarakat di dalam pembentukan Perppu tidak perlu secara mutlak diterapkan karena memang dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1), dinyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu (mutlak kewenangan Presiden). Kemudian ketika Perppu harus mendapat persetujuan DPR, maka barulah diberikan tempat untuk tahapan partisipasi masyarakat secara terbatas, sehingga Undang-Undang yang berasal dari Perppu masih ada keterlibatan partisipasi masyarakat tetapi terbatas. Selain itu, perlu ditambah dengan materi muatan yang terkait keterlibatan dan partisipasi masyarakat untuk memperkuat partisipasi masyarakat. Dalam penguatan partisipasi masyarakat dan keterlibatannya agar mempunyai makna maka harus dilakukan secara bertanggung jawab, minimal memenuhi unsur: Pertama hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); Kedua hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); Ketiga hak untuk mendapatkan kejelasan atas pendapat yang disampaikan (*right to be explained*).

Dalam kesempatan lain, Retno Mawarini Sukmariningsih, juga menegaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum demokratis. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi dijamin dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, yang menegaskan hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis. Namun, dalam praktik pembentukan Perppu, partisipasi ini seringkali terabaikan karena sifat Perppu yang mendesak dan bersifat sepihak oleh pemerintah. Secara kritis, pengesampingan partisipasi publik dalam pembentukan Perppu bertentangan dengan teori *deliberative democracy* (Habermas), yang menempatkan dialog publik sebagai inti dari proses legislasi yang sah dan bermakna. Meskipun Perppu diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sebagai instrumen darurat, penetapannya tidak boleh mengabaikan transparansi dan akuntabilitas. Dari perspektif *critical legal theory*, absennya partisipasi dalam proses ini mencerminkan dominasi kekuasaan eksekutif atas rakyat, berisiko menciptakan peraturan yang tidak berpihak pada kepentingan publik. Selain itu, pendekatan *responsive law* menuntut bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan sosial, yang hanya dapat teridentifikasi melalui partisipasi aktif masyarakat. Secara analitis, Perppu memang memerlukan kecepatan, tetapi seharusnya setelah diundangkan, proses pengesahan oleh DPR wajib membuka ruang partisipatif. Dengan begitu, prinsip demokrasi, legitimasi hukum, dan perlindungan hak masyarakat tetap terjaga dalam situasi darurat sekalipun.[263]

Bilal Dewansyah dalam diskusi pada FGD Jawa Barat, tanggal 17 Juni 2025 berpendapat bahwa mengingat karakter dari Perppu sebagai peraturan-perundang-undangan yang dibentuk dalam waktu yang mendesak, masukan masyarakat dapat disampaikan sejak Perppu tersebut berlaku setelah diundangkan. Hal ini menjadi penting

[263]Retno Mawarini Sukmariningsih (Akademisi Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang), dalam FGD di Provinsi Jawa Tengah, 17 Juni 2025.

terutama pada saat DPR sedang reses, di mana proses pembahasan Perppu di DPR tidak dapat dilakukan dengan segera. Dengan demikian masukan masyarakat terhadap Perppu dapat disampaikan kepada:[264]

1. Presiden terhitung sejak Perppu diundangkan; dan/atau
2. DPR terhitung sejak Perppu diterima oleh DPR untuk mendapat persetujuan DPR.

Lebih lanjut Bilal Dewansyah berpendapat, untuk memenuhi hak masyarakat maka konsultasi publik bersifat wajib dalam berbagai bentuk. Pertimbangannya, konsultasi publik berkaitan dengan hak masyarakat untuk didengarkan (*the right to be heard*) dalam hal *meaningful participation*. Dalam pendekatan berbasis hak (*right-based approach)*, posisi masyarakat adalah sebagai pemangku hak *(right holder*) untuk memberikan masukan, sementara posisi pembentuk peraturan perundang-undangan yaitu sebagai pengemban kewajiban (*duty bearer*). Upaya melakukan konsultasi publik merupakan bentuk kewajiban pembentuk peraturan perundang-undangan sebagai *duty bearer*.[265] Sedangkan Ahmad Wali, Akademisi FH Universitas Bengkulu, menegaskan perlunya jangka waktu proses partisipasi masyarakat terhadap Perppu, yaitu dilaksanakan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden atau dalam jangka waktu paling singkat 10 (sepuluh) hari kerja sebelum pembahasan Perppu di DPR.[266]

Dalam penyusunan NA dapat menggunakan metode analisis kebijakan publik dengan metode analisis *deliberative* yaitu penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara *stakeholder* dengan tujuan *meaningful participation.* Dalam hal ini pemerintah dan legislator sebagai

[264]Paparan Bilal Dewansyah (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran) dalam FGD di Provinsi Jawa Barat, 17 Juni 2025.

[265] Paparan Bilal Dewansyah (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran) dalam FGD di provinsi Jawa Barat, 17 Juni 2025.

[266]Paparan Ahmad Wali, (Akademisi FH Universitas Bengkulu), di Provinsi Bengkulu 17 Juni 2025.

fasilitator dan untuk menghindari kebijakan teknokratik. Terdapat beberapa model analisis deliberatif yaitu:[267]

1) model argumentasi: partisipasi warga negara merupakan sumber untuk mendapat ragam alternatif kebijakan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
2) model retorika: upaya untuk menyampaikan informasi/norma secara jelas melalui tulisan yang tidak multi tafsir.
3) model naratif: menggambarkan dinamika proses kebijakan yang beragam melalui analisis dan evaluasi atas kebijakan yang telah ada sebelumnya.

Selain itu, dalam diskusi pakar dengan Wicipto Setiadi (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta), Wicipto memberi masukan mengenai *meaningful participation* RUU yang menggunakan metode *omnibus* yang masih banyak penolakan di mana-mana. Seharusnya selama ada penolakan maka harus RUU ini harus didalami lagi, tetapi pasti akan menambah lagi waktu pembahasan. Partisipasi dilakukan untuk semua tahap pembentukan PUU, kecuali pengesahan dan pengundangan. Intinya pada tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan. Partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan secara daring atau luring. Adapun yang dimaksud masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung, ukurannya menjadi tidak mudah bagi pembentuk UU.

Adapun jabaran Putusan MK terkait *Meaningful Participation*: *Right to be heard, right to be considered, right to be explained* adalah sebagai berikut: masyarakat tidak mempunyai hak atau *right to be accepted*. Titik beratnya pada prosedur daripada substansi. Pemenuhan partisipasi secara formil hingga secara materiil agar rasa keadilan terpenuhi. Sekarang *Judicial Review* seolah merupakan tahapan dalam pemenuhan *Meaningful Participation*, tahapan keenam.

[267]Pemaparan Putu Eva Ditayani Antari (Akademisi Universitas Pendidikan Nasional di Provinsi Bali) dalam FGD di Provinsi Bali.

Adapun saran dalam rangka pemenuhan *Meaningful Participation* adalah sebagai berikut:

a. Perencanaan: Jika tidak memenuhi *Meaningful Participation* maka tidak masuk prolegnas.
b. Penyusunan: Jika tidak memenuhi *Meaningful Participation* maka tidak masuk proses harmonisasi di Badan Legislasi.
c. Pembahasan: Jika tidak memenuhi *Meaningful Participation* maka tidak dilanjutkan ke tingkat 2.
d. Pengesahan: Jika tidak memenuhi *Meaningful Participation* maka tidak ditandatangani Presiden.
e. Pengundangan: Jika tidak memenuhi *Meaningful Participation* maka tidak diundangkan dalam Lembaran Negara, *Judicial Review* MK sebagai upaya terakhir.

UU No.13 Tahun 2022 tidak mengatur detail hal ini, hanya dilimpahkan ke Perpres dan belum ada pengaturan yang jelas. Kalau di Pemerintah ada permenkumham yang mengatur mengenai hal itu.

Adapun kriteria *Meaningful Participation* adalah sebagai berikut:

a) Pelibatan publik yang cukup harus diciptakan aturan terlebih dahulu, tidak mungkin mengikuti semua kehendak masyarakat.
b) proses yang transparan.
c) pengambilan keputusan melibatkan masyarakat.
d) aspirasi publik tertampung.
e) tidak ada resistensi sangat sulit.
f) tidak ada atau kurang *Judicial Review.*

Terkait dengan pengujian Perppu, Kepala Bagian Peraturan Perundang-undangan Biro Hukum Sekretariat Daerah (Setda) Provinsi Lampung, Erman Syarif, menyepakati jika Perppu dapat dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi meskipun belum disahkan atau mendapat persetujuan dengan Undang-Undang.268 Selaras dengan hal tersebut Zulkarnain Ridlwan, akademisi dari Fakultas Hukum UNILA, mengemukakan bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah

[268]Pendapat Erman Syarif (Kepala Bagian Peraturan Perundang-undangan Biro Hukum Sekretariat Daerah (Setda) Provinsi Lampung dalam FGD di Lampung, 16 Juni 2025

Konstitusi No. 138/PUU-VII/200, Mahkamah Konstitusi menyatakan berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI Tahun 1945, karena Perppu memiliki kedudukan setara dengan Undang-Undang, meskipun bersifat sementara sampai disetujui atau ditolak oleh DPR. Dengan demikian meskipun dikeluarkan dalam keadaan genting dan memaksa oleh Presiden, Perppu tetap merupakan produk peraturan perundang-undangan yang dapat diuji secara materiil oleh Mahkamah Konstitusi. Tujuannya membatasi ruang diskresi Presiden dalam menerbitkannya, dengan tetap mengacu pada prinsip negara hukum. Tiga syarat konstitusional penerbitan Perppu oleh Presiden, yakni: adanya keadaan yang memaksa; Perlu adanya undang-undang untuk mengatasi keadaan itu; dan, tidak memungkinkan untuk dilakukan prosedur pembentukan undang-undang secara biasa karena memerlukan waktu yang lama.[269]

Berkaitan dengan syarat tersebut pengaturannya dalam UU tentang PUU perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, perlu ditegaskan tiga syarat konstitusional penerbitan Perppu sebagaimana ditentukan Mahkamah Konstitusi. Syarat ini harus dibuktikan melalui telaah akademik atau pertimbangan hukum formal tertulis, bukan hanya penilaian subjektif Presiden. *Kedua*, harus diatur mekanisme pengajuan dan pembahasan Perppu oleh DPR, termasuk batas waktu tegas (misalnya 30 hari kerja) untuk menyatakan persetujuan atau penolakan. *Ketiga,* UU tentang PUU hendaknya menegaskan bahwa Perppu dapat diuji materiil oleh Mahkamah Konstitusi sejak diundangkan, mengingat sifatnya yang langsung berlaku dan berdampak hukum. *Keempat,* seluruh pengaturan ini wajib konsisten dengan prinsip negara hukum, yakni legalitas, supremasi hukum, dan perlindungan HAM, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan eksekutif. *Kelima,* partisipasi publik dibuka setelah Perppu diterbitkan, dengan pemberian hak publik

[269] Zulkarnain Ridlwan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Lampung, dalam FGD di Provinsi Lampung, tanggal 16 Juni 2025

untuk menyampaikan masukan resmi kepada DPR sebagai bahan pertimbangan dalam proses persetujuan.[270]

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Aan Eko Widiharto, berpendapat perlu ada norma dalam hal Perppu terkait Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang merupakan kewenangan DPD mengajukan usul atau membahas. Sebaiknya DPR melakukan pembahasan dengan DPD guna mendapatkan masukan DPD. Dalam penyusunan Perppu dimungkinkan untuk tetap melibatkan partisipasi yang bermakna, hanya saja mekanisme yang dilakukan perlu secara khusus tidak seperti dalam penyusunan RUU biasa.[271]

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga memiliki pendapat yang berbeda, bahwa pada hakikatnya, Perppu merupakan *emergency regulation* yang seharusnya termasuk dalam konteks hukum tata negara darurat. Dalam konteks ketatanegaraan, keadaan darurat tersebut menjadi kewenangan Presiden dengan cara membentuk Perppu. Pembentukan Perppu harus memenuhi syarat utama yaitu adanya kegentingan memaksa. Lebih jauh, unsur kegentingan memaksa tersebut dapat diukur melalui 3 (tiga) alasan mendasar yaitu (1) adanya unsur membahayakan, (2) unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan (3) unsur keterbatasan waktu. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, unsur kegentingan memaksa meliputi: (a) adanya kebutuhan mendesak, (b) adanya kekosongan hukum, (c) diperlukan kepastian hukum dalam waktu yang cepat. Dengan demikian, segala ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk partisipasi masyarakat yang berlaku pada keadaan normal (*ordinary condition*) tidak dapat diberlakukan terhadap Perppu. Pembentukan Perppu yang dilakukan dalam

[270] *Ibid*.

[271]Aan Eko Widiharto (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya), dalam FGD di Kota Malang, 19 Juni 2025.

keadaan tidak normal (*extraordinary*) sudah selayaknya mendapatkan perlakuan khusus yang berbeda dari pembentukan undang-undang pada umumnya. Oleh karena itu, dalam pembentukan Perppu tidak diperlukan adanya partisipasi masyarakat secara langsung. Namun, pembentukan Perppu tetap dapat dilakukan secara partisipatif, transparan, terbuka melalui penguatan penilaian yang dilakukan oleh DPR dalam pemenuhan unsur kegentingan memaksa yang menjadi syarat utama pembentukan Perppu. Hal ini diperlukan untuk mengurangi penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) oleh Presiden.[272]

Sejalan dengan pendapat akademisi Universitas Airlangga, jajaran pemda Provinsi DIY dalam FGD tanggal 20 Juni 2025 mengemukakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi terkait partisipasi masyarakat dalam Perppu berlaku sebagai yurisprudensi semata, adapun Presiden tetap memiliki hak prerogratif menetapkan Perppu dan menilai adanya ihwal kegentingan yang memaksa secara subyektif. Sehingga partisipasi masyarakat dalam pengusulan Perppu tidak dapat dilakukan dan sebaiknya dilakukan dalam proses permintaan persetujuan Perppu menjadi Undang-Undang.[273]

Zulkarnain Ridlwan, mengemukakan pentingnya *meaningful participation,* guna melaksanakan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas publik, proses pembentukan Undang-Undang harus disertai dengan penyebarluasan informasi secara berkelanjutan, sejak tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga pengundangan. Penyebarluasan dilakukan melalui media elektronik dan non-elektronik oleh instansi yang berwenang di setiap tahapan. Tujuannya adalah menutup celah "kurangnya informasi publik" terhadap proses legislasi; mendorong partisipasi publik sejak

[272]Paparan Ekawestri Prajwalita Widiati (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga) dalam FGD di Provinsi Jawa Timur, 20 Juni 2025

[273]Paparan FGD Pemerintah Daerah Provinsi DIY, 20 Juni 2025.

awal; dan meningkatkan legitimasi peraturan perundang-undangan karena publik merasa dilibatkan.[274]

Seminar dan diskusi panel "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: evaluasi dan tantangan ke depan" pada tanggal 29 Juli 2024 mendapatkan masukan mengenai implementasi *meaningful participation,* yaitu:

1. Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam mengakomodasi partisipasi masyarakat perlu mendasarkan pada prinsip demokrasi dan HAM.
2. Kata 'dapat' dalam Pasal 96 ayat (8) UU No. 13 Tahun 2022 mengenai pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat berkaitan dengan hasil pembahasan aspirasi masyarakat, diusulkan untuk dihapus karena berpotensi meniadakan partisipasi yang bermakna.
3. Perlu melakukan pemetaan pihak yang terdampak baik langsung maupun tidak langsung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Perlu mengatur lebih detail parameter partisipasi yang bermakna terutama parameter mengenai terpenuhinya *right to be heard, right to be considered,* dan *right to be explained.*
5. Perlu definisi partisipasi publik yang bermakna.
6. Dalam memberikan partisipasi, perlu diberikan batasan waktu.
7. Perlu sosialisasi kepada masyarakat mengenai mekanisme dan media yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya.
8. Peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat dan peraturan perundang-undangan tersebut harus diperbaharui secara rutin dan terus menerus oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.

[274]Zulkarnain Ridlwan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Lampung, dalam FGD di Provinsi Lampung, tanggal 16 Juni 2025

9. Perlu disediakan anggaran dan sumber daya manusia yang cukup untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
10. *Meaningful public participation* perlu dikontsruksikan untuk semua jenis peraturan perundang-undangan.
11. Perlu menyusun SOP mengenai mekanisme pengelolaan partisipasi publik yang bermakna.

Diskusi uji konsep di Semarang, Jawa Tengah pada tanggal 26 Juni 2024 tim dosen FH Universitas Diponegoro memberikan masukan bahwa Judul BAB diganti menjadi "PARTISIPASI MASYARAKAT YANG BERMAKNA", karena dengan hadir saja sudah termasuk partisipasi namun belum tentu kehadiran tersebut merupakan partisipasi yang bermakna, sehingga dibutuhkan partisipasi yang bermakna yang menyentuh terhadap pembahasan RUU. Perlu ditambahkan ketentuan yang mengatur keharusan negara untuk menyelenggarakan/memfasilitasi hak partisipasi masyarakat yang bermakna. Untuk *meaningful participation* dalam ketentuan menimbang sudah ada, oleh karena itu perlu dituliskan sebagai tambahan asas pembentukan.

Walaupun sudah ada asas keterbukaan yang bisa dihubung-hubungkan tetapi tidak tercakup di dalam itu, maka perlu ditambahkan asas partisipasi masyarakat. Selama ini partisipasi masyarakat sebagai hak masyarakat, lebih baik jika merupakan kewajiban pembentuk Undang-Undang sehingga ada lembaga yang mengelola partisipasi masyarakat. DPR harus memfasilitasi bagaimana masyarakat memberikan pendapat atau partisipasi masyarakat.

Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Jambi memberikan catatan terkait masih minimnya transparansi dan sosialisasi. Beberapa Perppu diterbitkan tanpa draft terbuka, tanpa uji publik, atau tanpa kajian akademik yang dipublikasikan. Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang dianggap minim partisipasi publik dan sangat terburu-buru dalam prosesnya. Hal tersebut

berdampak terhadap marahnya masyarakat karena dianggap tidak dilibatkan dan juga mengurangi rasa percaya masyarakat kepada pemerintah. Dalam hal pembentukan Perppu, belum ada aturan yang mengatur secara eksplisit bahwa masyarakat ikut serta dalam proses pembuatannya. Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pasal 96 UU tentang P3 menyebutkan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sedangkan dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang. Kedua aturan ini tumpang tindih, sehingga diragukan apakah masyarakat dibutuhkan dalam pembuatan Perppu.[275]

Menurut akademisi Fakultas Hukum Universitas Jambi, masyarakat harus lebih aktif diajak dalam berpartisipasi. Pemerintah serta yang memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan, harus lebih transparan dalam membuat sebuah aturan. Aturan yang dibuat harus bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Selain itu pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undang harus lebih jelas. Jika ada perbaikan peraturan perundang-undangan kedepannya, peraturannya harus diperjelas mengenai keterlibatan masyarakat dalam membuat Perppu. Hal tersebut dibutuhkan agar terciptanya kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar aturan.[276]

Adapun Pemerintah Provinsi Jambi menyebutkan dalam praktiknya kegiatan partisipasi publik kurang bermakna, sehingga terdapat kritik bahwa perubahan UU tentang P3 tidak selalu menjamin partisipasi publik yang efektif dalam pembentukan peraturan, terutama dalam kasus seperti UU tentang Cipta Kerja.

[275]Paparan dalam Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 16-18 Juni 2025.

[276]*Ibid.*

Terkait partisipasi masyarakat di daerah, pada praktiknya masyarakat dilibatkan sifatnya hadir sebatas undangan saja hanya pada saat proses pembahasan dalam penyusunan produk hukum daerah. Masyarakat tidak dilibatkan sejak tahap awal perencanaan sehingga tidak ada implikasi hukum jika produk hukum tidak memenuhi partisipasi masyarakat yang bermakna. Diperlukan partisipasi publik yang lebih bermakna dan iklusif melibatkan berbagai elemen masyarakat.[277] Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung menilai bahwa dalam praktiknya masyarakat kurang dilibatkan dalam proses penyusunan Perppu. Jangankan masyarakat luas, wakil masyarakat di DPR juga tidak dilibatkan dalam penyusunan Perppu, sehingga Perppu disusun sebaiknya dalam situasi yang sangat mendesak. Perlu ditentukan batasan kondisi mendesak sebagai syarat pembentukan Perppu.[278]

Aisyah Lailiyah dalam Seminar Nasional dengan tema “Urgensi RUU tentang Pembentukan Undang-Undang" di Fakultas Hukum Univesitas Diponegoro pada tanggal 05 Mei 2026 menyampaikan bahwa partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan Undang-Undang merupakan prinsip dasar demokrasi dan *Good Regulator Practices (GRP).* Impelementasi partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan Undang-Undang masih belum optimal. Hal demikian karena masih terbatasnya mekanisme formal untuk menerima dan mempertimbangkan masukan publik secara sistematis terhadap RUU dan Peraturan perundang-undangan lainnya. Ditambah lagi ruang partisipasi sering baru terbuka lebar saat RUU sudah dibahas, bukan saat menentukan apakah suatu RUU perlu dibuat atau diprioritaskan, tidak semua kelompok masyarakat memiliki kapasitas dan akses yang sama untuk terlibat secara efektif dalam proses perencanaan RUU.

---

[277]Paparan dalam Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, 16-18 Juni 2025.

[278] Paparan dalam Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung, 16-18 Juni 2025.

Menurut pendapat Putu Eva Ditayani Antasari, Dekan dan Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional mengatakan bahwa partisipasi bermakna adalah keterlibatan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi bermakna merupakan kritik atas praktik legislasi yang elitis, tertutup, dan minim akuntabilitas. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mensyaratkan 3 (tiga) unsur partisipasi bermakna yaitu *right to be heard; right to be considered*; dan *right to be explained*. Partisipasi hendaknya dilaksanakan dalam setiap tahapan legislasi. Adapun implementasi partisipasi masyarakat yang bermakna yaitu:[279]

a. harus ada standar minimal partisipasi dan kewajiban transparansi dalam Undang-Undang;
b. digitalisasi proses legislasi;
c. kewajiban *feedback* kepada publik;
d. inklusivitas partisipasi bermakna;
e. partisipasi bermakna tidak hanya sekedar menginformasikan kepada masyarakat tetapi juga bagaimana mengajak masyarakat berdiskusi;
f. Putusan MK No. 91 tentang Partisipasi Bermakna yaitu masukan masyarakat secara daring/luring. Perlu dikaji siapa yang bertanggungjawab terhadap masukan masyarakat tersebut. Akses mudah bagi masyarakat perlu diatur bagaimana metodologi bahwa ketentuan ini apakah sudah tepat atau tidak.

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana yaitu Jimmy Z. Usfunan mengemukakan bahwa partisipasi publik terkait penyusunan APBN bahwa jika pasal dalam Undang-Undang berjumlah banyak seharusnya semakin panjang masa penyerapan aspirasinya. Berkenaan dengan APBN yang mempunyai karakter khas lebih banyak pada logika angka. Seharusnya ada bab khusus untuk partisipasi publik dalam penyusunan APBN. Adapun mengenai partisipasi publik

[279]Putu Eva Ditayani Antasari, Dekan dan Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

melalui media sosial harus dipertimbangkan dan jangan diacuhkan, sebaliknya saluran media sosial ini harus disebarkan.[280]

Luh Gde Aryani Koriawan, Kepala Bagian Peraturan Perundang-Undangan Provinsi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bali mengemukakan bahwa berkaitan dengan partisipasi masyarakat sebagai berikut:[281]

a. Partisipasi masyarakat menjadi syarat mutlak dalam setiap tahap penyusunan.
b. Partisipasi masyarakat juga terkait HAM dan bias gender.
c. Pemerintah Provinsi Bali telah melibatkan masyarakat, termasuk komunitas adat melalui forum konsultasi publik, FGD, dan uji publik dalam penyusunan perda seperti dalam penyusunan Perda No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Namun, partisipasi yang bermakna *(meaningful participation)* masih perlu ditingkatkan. Adapun tantangan penerapan keterlibatan publik, sebagai berikut:
   1) Partisipasi kadang masih bersifat simbolik atau formalitas, tanpa pengaruh nyata terhadap substansi perda yang disusun.
   2) Tidak semua komunitas adat memiliki kapasitas teknis atau akses informasi untuk terlibat aktif dalam proses legislasi.
   3) Masih kurangnya mekanisme umpan balik dan pelibatan berkelanjutan pasca perda ditetapkan.

Adapun kendala pelaksanaan penyusunan perda yaitu:

a. Keterbatasan anggaran untuk penyusunan regulasi yang membutuhkan kajian mendalam, partisipasi publik yang luas, dan koordinasi lintas sektor, khususnya dalam penyusunan perda yang kompleks seperti tata ruang, lingkungan, atau penggunaan energi terbarukan.

---

[280]Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[281]Luh Gde Aryani Koriawan, Kepala Bagian Peraturan Perundang-Undangan Provinsi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bali, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

b. Partisipasi masyarakat bersifat wajib, namun dalam implementasi masih mengalami kendala.

Berkaitan dengan partisipasi publik, Indah Permatasari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Warmadewa mengemukakan pendapat sebagai berikut:[282]

a. Tantangan yang dihadapi berkenaan dengan pemenuhan partisipasi publik, antara lain dalam hal pedoman dan mekanisme, paradigma, serta kurangnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya partisipasi dalam proses legislasi.
b. Asas keterbukaan sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
c. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU-VIII/2020 dijelaskan bahwa partisipasi masyarakat yang lebih bermakna setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.
d. Untuk mengukur tingkat partisipasi, perlu kajian yang mendalam berkaitan dengan tingkat kesesuaian dan akurasi data (dapat menggunakan data statistik).
e. Teknologi AI dapat menghubungkan ruang publik digital dengan proses pengambilan keputusan formal, khususnya dalam pembentukan undang-undang dengan membentuk aturan hukum yang sifatnya teknis. Hal tersebut mengingat Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 13 Tahun 2022 membuka ruang pemanfaatan daring

[282]Indah Permatasari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

sebagai instrumen potensial untuk menjembatani dinamika ruang digital dengan proses legislasi formal dengan tetap mengakomodasi prinsip keamanan, kerahasiaan, dan perlindungan data pribadi masyarakat agar tidak disalahgunakan serta tetap sejalan dengan prinsip perlindungan data dalam sistem hukum Indonesia.

f. Tanggapan terhadap Pasal 96 UU 13 Tahun 2022 sebagai berikut:

1) Pasal 96 ayat (2)

"Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring." Secara kelembagaan, penting untuk dikaji lebih lanjut siapa yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan merujuk pada SOP yang ditetapkan.

2) Pasal 96 ayat (4)

"Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat." Melalui media apa masyarakat dapat mengakses Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan dengan mudah.

3) Pasal 96 ayat (7)

"Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan." Transparansi hasil konsultasi publik sebagai bahan pertimbangan, jangan sampai hanya sebagai syarat formal.

4) Pasal 96 ayat (8)

"Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)." Dalam hal ini perlu dikaji metode dan indikatornya.

Menurut Fajri Nursyamsi, S.H., M.H., Deputi Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), dalam Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal

31 Oktober 2026, partisipasi yang bermakna mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pelindungan hak asasi manusia, dan Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022. Pelaksanaannya memerlukan keterbukaan informasi dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Berdasarkan pemantauan PSHK pada tahun 2025, sebanyak 87,1% RUU tidak disertai penyediaan draf maupun naskah akademik, sedangkan 71,4% pembahasan RUU tidak disertai publikasi dokumen persidangan. Akibatnya, masyarakat justru memperoleh draf melalui grup WhatsApp.[283]

Menurut Fajri Nursyamsi, penyediaan draf juga dapat mempercepat pembentukan undang-undang. Permintaan masyarakat untuk mengikuti RDPU antara lain muncul karena masyarakat belum memperoleh naskah. Apabila naskah tersedia, masyarakat dapat mempelajarinya dan menyampaikan masukan terhadap setiap pasal. Fajri Nursyamsi mengapresiasi sarana dialog yang dikembangkan Badan Keahlian DPR RI. Namun, sarana tersebut perlu dilengkapi dengan draf RUU agar masyarakat dapat memberikan masukan yang lebih terarah dan masukan tersebut lebih mudah dikelompokkan.[284]

6. Digitalisasi Peraturan Perundang-Undangan

Dalam seminar dan diskusi panel "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Evaluasi dan Tantangan ke Depan" pada tanggal 29 Juli 2024 mendapatkan masukan mengenai digitalisasi peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Adanya tantangan untuk mewujudkan digitalisasi peraturan perundang-undangan yaitu perlunya *Road Map* (peta jalan) pengembangan digitalisasi legislasi di level nasional yang terkoordinasi dan terpusat.

[283]Fajri Nusyamsi, S.H., M.H., Deputi Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang: Penguatan Partisipasi Publik, Kepastian Hukum, dan Kualitas Legislasi Nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 31 Oktober 2026.

[284]

2. Merekomendasikan penyusunan RUU untuk objek/target digitalisasi dengan menggunakan aplikasi yang digunakan secara nasional dan dikelola oleh DPR.
3. Perlu mitigasi terhadap keamanan data walaupun Undang-Undang bersifat umum dan diketahui oleh semua namun perlu dijaga keamanannya.
4. Perlu kajian yang mendalam terkait kelemahan digitalisasi Undang-Undang.
5. Untuk terwujudnya objek/target digitalisasi di atas maka perlu dilakukan:
    a. Proses pembentukan Undang-Undang
    b. melibatkan banyak instansi/lembaga.
    c. Perlunya satu visi dan koordinasi antarinstansi untuk melaksanakan digitalisasi pembentukan Undang-Undang secara nasional.

Pada sisi lain, penguatan partisipasi publik melalui media digital juga diperlukan. Sadhu Bagas Suratno, dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi, mengatakan di era digital seperti saat ini, perlu diperkuat mekanisme partisipasi publik secara daring. Jika diperlukan, diatur satu portal resmi tempat publik bisa memberi tanggapan serta memantau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Saat ini, setiap lembaga memiliki masing-masing portal, sehingga seharusnya dapat dibangun sistem yang terintegrasi.[285]

7. Pengaturan Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan

Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya

[285]Sadhu Bagas Suratno (Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi), dalam FGD di Banyuwangi, 17 Juni 2025.

telah mengatur keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perancang berwenang merumuskan ketentuan yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila, asas-asas pembentukan, teori atau asas-asas hukum terkait, ketentuan yang adil/tidak diskriminatif, kewenangan pejabat yang diatur, tidak bertentangan dengan peraturan lebih tinggi, dan dapat memecahkan masalah penentu kebijakan. Pengaturan keikutsertaan perancang setidaknya disebut dalam batang tubuh, dan menjadi penting bahwa perancang harus ada di setiap kementerian/lembaga.

Keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-undangan menjadi wajib dalam perubahan ketiga UU No.12 Tahun 2011. Perancang Peraturan Perundang-undangan perlu memastikan nilai di masyarakat, karena keadilan berdasarkan hukum nasional belum tentu berlaku bagi masyarakat. Nilai dan sanksi hukum adat perlu dipertimbangkan.[286]

Sementara itu, I Gusti Agung Nyoman Alit Wikrama, Kepala Bagian Persidangan dan Fasilitasi Fungsional di DPRD Provinsi Bali berkenaan keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan pada saat penyusunan Perda melibatkan Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum. Selain itu, DPRD Provinsi Bali bekerja sama juga dengan universitas. Apabila frasa "wajib" digunakan untuk keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan menjadi kewajiban maka akan dianggarkan untuk keterlibatan tersebut. Selama ini Perancang Peraturan Perundang-Undangan hanya bersifat undangan saja.[287]

Berkaitan dengan keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, analis legislatif, dan pejabat fungsional lainnya serta tenaga ahli dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Made Hendra

[286]Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[287]I Gusti Agung Nyoman Alit Wikrama, Kepala Bagian Persidangan dan Fasilitasi Fungsional di DPRD Provinsi Bali, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

Wijaya, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar berpendapat sebagai berikut:[288]

a. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, analis legislatif, pejabat fungsional terkait, serta tenaga ahli harus diarahkan pada pembagian ruang lingkup tugas (*job description*) yang definitif sesuai dengan kompetensi fungsional masing-masing. Hal tersebut krusial untuk memastikan bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan memiliki standar akuntabilitas yang tinggi, terutama dalam aspek teknis operasional metodologi ROCCIPI dan RIA.
b. Dalam pembagian fungsi tersebut:
    1) Analis Legislatif dan Tenaga Ahli berperan di hulu untuk mengoperasikan metode RIA guna memetakan urgensi, dampak, serta analisis risiko korupsi politik sebagai indikator sosiologis-ekonomis keberadaan sebuah norma.
    2) Perancang Peraturan Perundang-undangan berperan mengonversi hasil analisis tersebut melalui metode ROCCIPI, guna membedah problematika perilaku hukum dan menyusunnya ke dalam nomenklatur norma yang presisi secara yuridis.

Dengan adanya pengaturan *jobdesk* yang selaras dengan fungsi-fungsi tersebut, metode ROCCIPI dan RIA tidak lagi sekadar menjadi formalitas dokumen, melainkan menjadi indikator utama dan argumentasi fundamental yang menjelaskan alasan keberadaan setiap konsep norma yang akan dipositifkan. Sinergi antar-pejabat fungsional ini menjamin bahwa setiap pasal yang lahir telah melalui proses filterisasi ilmiah yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan akurasinya."

Dalam kegiatan diskusi pakar yang diselenggarakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI tanggal 5 Maret 2026. Charles Simabura (Akademisi Fakultas Hukum Universitas

[288]Made Hendra Wijaya, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

Andalas) dan Lita Tyesta ALW (Guru Besar Bidang Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro) juga memberikan pandangan terkait keikutsertaan pejabat fungsional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Charles Simabura berpendapat bahwa keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan merupakan suatu keharusan atau kewajiban, sehingga perlu ditegaskan dalam bentuk norma, baik dalam undang-undang tentang pembentukan undang-undang maupun dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sedangkan untuk pejabat fungsional lain, dapat dilibatkan tergantung pada materi muatan yang diatur dalam peraturan yang akan dibentuk. Selain itu, pembedaan pengaturan keikutsertaan tersebut menjadi penting untuk menghindari benturan kewenangan atau persepsi kesetaraan wewenang yang dapat menghambat proses diskusi teknis dalam pembentukan peraturan. Sedangkan Lita Tyesta ALW berpendapat bahwa keterlibatan para pejabat fungsional tidak boleh hanya dibatasi pada perancang peraturan perundang-undangan saja. Hal ini karena substansi dari peraturan yang akan dibentuk bisa saja berada di sektor lain, di luar keahlian perancang peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, keterlibatan pejabat fungsional selain perancang peraturan perundang-undangan tersebut harus disesuaikan dengan materi muatan yang akan diatur, sehingga sifatnya tidak wajib untuk semua jenis undang-undang.

8. *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology* (ROCCIPI) dan *Regulatory Impact Analysis* (RIA)

Terkait rasionalisasi dalam penormaan, dalam pemaparannya pada FGD RUU tentang P3 di Jawa Tengah, Umbu Rauta menyebutkan bahwa UU tentang P3 telah memiliki metode ROCCIPI dan metode RIA. Penemuan rasionalisasi dapat dilakukan melalui metode tersebut. UU tentang P3 juga harus didesain untuk merubah penggunaan metode *Omnibus* menjadi metode yang tidak berpotensi koruptif. Studi ini berpandangan bahwa untuk mencegah korupsi legislasi, metode *Omnibus* harus dibentuk secara tematis. Hal tersebut

didasarkan akan terpenuhi asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan dengan sifat tematis tersebut.

Dalam diskusi dengan Taufik Firmanto, Dekan Fakultas Hukum dan Ekonomi Universitas Muhammadiyah Bima menyatakan bahwa penerapan metode analisis ROCCIPI dalam rencana pembentukan Provinsi Pulau Sumbawa, yaitu[289]:

a. *Rule* (Aturan): Perlu ada aturan dan ketentuan yang jelas yang mengatur proses pembentukan provinsi baru, termasuk persyaratan dan mekanisme pemisahan dari Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).
b. *Opportunity* (Kesempatan): Analisis kesempatan harus mempertimbangkan potensi kemandirian Pulau Sumbawa sebagai provinsi baru, termasuk SDA, ekonomi, dan potensi pembangunan yang dapat mendukung keberlangsungan provinsi tersebut.
c. *Capacity* (Kapasitas): Evaluasi kapasitas harus mencakup kemampuan Pulau Sumbawa untuk mengelola urusan pemerintahan sendiri, termasuk SDM, keuangan, infrastruktur, dan layanan publik yang dibutuhkan.
d. *Communication* (Komunikasi): Penting untuk melakukan komunikasi yang efektif antara pihak yang terlibat dalam rencana ini, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dan kelompok kepentingan lainnya.
e. *Interest* (Kepentingan): Analisis kepentingan harus mempertimbangkan perspektif dan kepentingan berbagai pihak yang terlibat, seperti penduduk Pulau Sumbawa, warga NTB lainnya, serta pemerintah dan kelompok kepentingan terkait.
f. *Process* (Proses): Proses pembentukan provinsi baru perlu memperhatikan tahapan yang sesuai, seperti penyusunan proposal, pembahasan, konsultasi publik, dan pengesahan oleh lembaga legislatif.

[289] Pemaparan Taufik Firmanto (Dekan Fakultas Hukum dan Ekonomi Universitas Muhammadiyah Bima) di FGD Kota Bima Tahun 2024.

g. *Ideology* (Ideologi): Evaluasi ideologi harus mencerminkan kesesuaian rencana pembentukan Provinsi Pulau Sumbawa dengan prinsip-prinsip negara, seperti desentralisasi, otonomi daerah, dan prinsip-prinsip demokrasi.

Pada FGD di Provinsi Lampung, Zulkarnain Ridlwan, dari FH UNILA, memaparkan penggunaan ROCCIPI dalam penyusunan NA RUU, bahwa *pertama*, Pendekatan ROCCIPI merupakan kerangka analisis kebijakan hukum yang sudah erat dan bermanfaat dalam penyusunan NA RUU. *Kedua*, ROCCIPI digunakan untuk mengidentifikasi masalah hukum secara komprehensif serta merumuskan solusi normatif yang tepat dan implementatif. Ketiga, tujuan penggunaan ROCCIPI untuk meningkatkan kualitas RUU sejak tahap awal; mencegah pembentukan hukum yang tidak implementatif; dan mendorong perancang peraturan berpikir dari perspektif empiris, bukan sekadar normatif.[290] Selanjutnya Kepala Bagian Peraturan Perundang-undangan Biro Hukum Sekretariat Daerah (Setda) Provinsi Lampung, Erman Syarif, mengatakan, metode ROCCIPI diterapkan dalam pembentukan dan pelaksanaan Undang-Undang. Meskipun demikian, ada tantangan terkait dengan dukungan SDM, metode, dan analisis dan anggaran, namun jika dapat diterapkan nanti akan menghasilkan peraturan yang berlaku lama.[291]

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga mengemukakan bahwa metode ROCCIPI penting dalam pembentukan Undang-Undang di samping banyak metode yang dapat dikontribusikan oleh berbagai bidang ilmu dalam rangka menyelesaikan permasalahan sosial. Tantangan terbesarnya adalah melakukan pembinaan dan pelatihan terhadap proses perancangan sampai dengan tingkat kementerian dan lembaga. Hal yang penting berikutnya adalah mengintegrasikan analisis biaya terhadap pembentukan Undang-Undang. Tidak dapat dipungkiri bahwa aspek

[290] Zulkarnain Ridlwan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Lampung, dalam FGD di Provinsi Lampung, tanggal 16 Juni 2025

[291] Erman Syarif, Biro Hukum Pemda Provinsi Lampung, dalam FGD di Provinsi Lampung, 16 Juni 2025.

biaya seringkali bahkan menjadi hambatan dalam pembentukan Undang-Undang. Akan menjadi lebih baik jika dalam rangka pelaksanaan RUU ini diberikan panduan bagaimana metode ini digunakan.[292]

Mahaarum Kusuma Pertiwi, akademisi Universitas Gadjah Mada mempertanyakan mengapa tidak semua metode analisis RIA dan ROCCIPI tersebut digunakan secara wajib dalam penyusunan NA dan RUU (bukan memilih salah satu dari kedua metode yang ada). Sehingga mewajibkan kedua metode ini akan memastikan analisis yang komprehensif dan tidak hanya berfokus pada satu opsi.[293] Sementara itu, hasil FGD di Provinsi Jawa Tengah menyebutkan bahwa Penggunaan metode ROCCIPI merupakan pendekatan modern untuk meningkatkan kualitas regulasi. Keduanya digunakan untuk menganalisis efektivitas norma hukum sebelum diberlakukan, agar lebih responsif, efisien, dan kontekstual.

Secara teoritis, ROCCIPI berakar pada *law and development theory*, yang memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial. Analisis ROCCIPI membantu merancang aturan dengan memahami hambatan-hambatan sosial, ekonomi, dan politik yang dapat menghambat implementasi hukum. Pendekatan ini mengedepankan identifikasi aktor dan faktor yang mempengaruhi keberhasilan regulasi, sehingga relevan dalam konteks masyarakat majemuk dan dinamis seperti Indonesia. Sementara RIA, yang berkembang dalam tradisi *new public management* dan *evidence-based policy*, menekankan pentingnya analisis biaya-manfaat, dampak sosial, dan kelayakan administratif sebelum suatu regulasi ditetapkan. Ini sejalan dengan prinsip *good governance*, khususnya akuntabilitas dan efisiensi kebijakan publik. Secara kritis, implementasi kedua metode ini di Indonesia masih terbatas, cenderung bersifat formalitas, dan belum menjadi praktik baku dalam proses legislasi, dan resistensi politik menjadi kendala

[292] Paparan Ekawestri Prajwalita Widiati (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga) dalam FGD di Provinsi Jawa Timur, 20 Juni 2025

[293] Paparan Mahaarum Kusuma Pertiwi (Akademisi Universitas Gadjah Mada) dalam FGD di Yogyakarta, 20 Juni 2025.

utama. Secara analitis, ROCCIPI dan RIA seharusnya di-institusionalisasi dalam setiap tahap pembentukan Undang-Undang, agar menghasilkan produk hukum yang tidak hanya sah secara formal, tetapi juga efektif, rasional, dan berpihak pada kepentingan publik.[294]

Terkait dengan ROCCIPI Fakultas Hukum Universitas Jambi memberikan masukan bahwa dalam proses pembentukan regulasi bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi aktor-aktor sosial yang menyebabkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya;
2. Menganalisis mengapa perilaku tertentu terjadi dan apa saja konteks sosial, politik, serta ideologis yang memengaruhinya;
3. Merumuskan peraturan yang tepat sasaran dan mampu mengubah perilaku sosial secara positif.

Dalam praktiknya implementasi metode ROCCIPI dan RIA belum optimal. Salah satu penyebabnya adalah belum adanya pengaturan hukum yang secara jelas mengatur mengenai tata cara penerapan metode tersebut dalam proses legislasi. Meskipun dalam Lampiran I BAB II huruf D UU No. 13 Tahun 2022 penjelasannya masih sangat terbatas dan tidak memberikan pedoman teknis mengenai bagaimana langkah-langkah analisis yang harus dilakukan dalam proses legislasi.[295]

Terkait dengan ROCCIPI, Firman Adonara yang merupakan Tenaga Ahli DPRD Jember menyampaikan bahwa metode ROCCIPI dan Metode RIA perlu digunakan untuk memperkuat kualitas NA sebagai dasar ilmiah pembentukan PUU. Lampiran I UU tentang P3 menempatkan NA sebagai dokumen berbasis kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis, sehingga penyusunannya harus lebih dari sekadar uraian formal. ROCCIPI dapat digunakan untuk menelusuri akar masalah suatu norma, sedangkan RIA digunakan untuk menilai dampak

[294] Retno Mawarini Sukmariningsih (Akademisi Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang), dalam FGD di Provinsi Jawa Tengah, 17 Juni 2025.

[295] Paparan dalam Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 16-18 Juni 2025.

ekonomi, sosial, administratif, hukum, dan beban kepatuhan dari pilihan kebijakan regulasi.[296]

Penggunaan RIA dalam pembentukan Undang-Undang. Ide ini harus didukung, metode untuk mitigasi atau antisipasi terhadap penyalahgunaan kewenangan, ini bisa diawali dari tindakan membentuk legislasi atau regulasi. Ada variabel yang mempunyai pengaruh kuat dalam desain politik pembentukan produk hukum. Oleh karena itu, upaya penggunaan metode ini jangan sampai digunakan sekelompok pihak untuk kepentingan mereka sendiri[297].

Sudirman Djunaidin (Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Bima) dalam FGD mengenai Peraturan Perundang-Undangan mengatakan:

1. RIA adalah proses yang secara sistimatis menilai signifikasi dampak (baik secara positif maupun negatif) dari Undang-Undang. Penilaian ini dapat dilakukan baik untuk mengukur dampak dari Undang-Undang yang sedang diusulkan maupun dampak negatif dari sebuah Undang-Undang yang ada dan sedang berjalan.
2. Penggunaan metode RIA dapat membantu pemerintah dalam pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan beberapa hal:
    a. Memastikan efektivitas Undang-Undang dalam menyelesaikan masalah yang ada dan mencapai sasaran yang mendasari Undang-Undang tersebut.
    b. Memastikan bahwa perumus Undang-Undang mempertimbangkan semua alternatif tindakan yang tersedia.
    c. Meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari suatu Undang-Undang, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pihak yang terdampak Undang-Undang.

[296] Paparan Narasumber Firman Adonara dalam Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 di Universitas Jember

[297] Paparan Umbu Rauta dalam FDG di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2024.

d. Memastikan bahwa semua tahapan perumusan Undang-Undang telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait.
e. Menilai strategi implementasi Undang-Undang, termasuk administrasi, sosialisasi, dan pemantauan pelaksanaan kebijakan.

Selain itu, dalam FGD di Kabupaten Sumbawa Barat Andi Laweng (Anggota DPRD Kabupaten Sumbawa Barat) juga memaparkan mengenai metode RIA. Dalam praktiknya untuk Sumbawa Barat metode ini belum dikenal. Metode yang selama ini digunakan itu perpaduan, sepertinya hampir seluruh daerah belum menggunakan metode RIA secara utuh. Metode RIA dimulai dengan perencanaan yang sangat teliti, karena metode RIA ini bagaimana merumuskan masalah dan mengkaji masalah. Kemudian merumuskan tujuan, untuk apa tujuan dibuatnya suatu Undang-Undang, lalu bagaimana menentukan pilihan/tindakan, apakah perlu dibentuk Undang-Undang atau tidak, lalu menganalisis manfaat dan biaya, apa manfaat untuk masyarakat dan daerah. Analisis biaya apakah menimbulkan atau tidak biaya besar. Hal tersebut akan dilakukan diskusi dengan akademisi.

Terkait metode RIA dan ROOCIPI Pemerintah Daerah Provinsi DIY memberikan masukan bahwa metode tersebut muncul dalam Lampiran I UU No. 13 Tahun 2022 yang menyebutkan bahwa kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru dalam NA dapat didukung dengan metode tertentu misalya RIA dan ROOCIPI. Sebagaimana disebutkan dalam panduan RIA yang diterbitkan oleh Bappenas, tahapan RIA meliputi: [298]

a. Perumusan masalah;
b. Perumusan tujuan;
c. Perumusan alternatif;
d. Analisis manfaat dan biaya;
e. Konsultasi pemangku kepentingan;
f. Strategi Implementasi; dan

[298] Paparan FGD Pemerintah Daerah Provinsi DIY, 20 Juni 2025.

g. Penulisan RIA *Statement*;

Sedangkan untuk ROCCIPI meliputi analisis:

a. Rule;

b. Opportunity;

c. Capacity;

d. Communication;

e. Interest;

f. Process; dan

g. Ideology.

Metode RIA dan ROCCIPI bertujuan untuk menilai dampak/implikasi suatu peraturan jika nantinya akan disahkan/ditetapkan. RIA dan ROCCIPI tidak diperlukan dalam penyusunan NA. Beberapa alasannya: [299]

a. Dalam proses RIA, ada langkah perumusan alternatif setelah perumusan masalah. Penetapan alternatif tersebut bisa berupa pilihan pembuatan Undang-Undang atau alternatif kebijakan lainnya selain Undang-Undang berdasarkan masalah-masalah yang telah diinventarisasi. Berdasarkan hal ini, maka sangat mungkin alternatif yang muncul dalam kajian RIA bukan selalu pembuatan Undang-Undang, sementara jika RIA dicantumkan dalam NA pasti alternatifnya menjadi harus mengarah ke pembuatan Undang-Undang. Dalam hal ini RIA dikhawatirkan menjadi formalitas belaka karena hanya untuk melampiri kebutuhan NA.
b. RIA dan ROCCIPI seharusnya diposisikan sebagai kajian *pre study* sebelum adanya judul Undang-Undang. atau sebelum proses perencanaan Undang-Undang. Dengan memosisikan RIA dan ROCCIPI sebagai kajian *pre study*, maka hasil akhir RIA dan ROCCIPI jika mengarah pada pembentukan Undang-Undang, akan menjadi pertimbangan untuk daftar perencanaan RUU, sementara jika hasil RIA dan ROCCIPI adalah penyelesaian masalah melalui

[299] Paparan Sekretariat DPRD Provinsi DIY dalam FGD tanggal 20 Juni 2025.

non Undang-Undang, maka tidak dilanjutkan dalam proses pembentukan Undang-Undang.

c. Perlu dipertimbangkan bahwa selain RIA dan ROCCIPI, terdapat pula metode lainnya misalnya pohon masalah, *fish bone diagram*, dan lain-lain untuk mengkaji urgensi Undang-Undang sehingga agar tidak dilimitasi pada suatu metode tertentu.
d. Perlu disertai bimbingan teknis atau pedoman terhadap pelaksanaan RIA dan ROCCIPI atau metode lainnya ke depan.

Berkaitan dengan ROCCIPI dan RIA, Nyoman Mas Aryani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana mengemukakan pendapat bahwa penjelasan UU No.13 Tahun 2022 mengatur teknik penyusunan NA dengan menggunakan metode RIA dan ROCCIPI yang dimuat dalam Lampiran I khususnya pada BAB II huruf D. Kedua metode ini menjadi referensi resmi dalam penyusunan NA, namun tidak bersifat mengikat. Dibutuhkan dalam penyusunan NA dan perlu pengaturan mengenai teknik penggunaan kedua metode tersebut.[300]

Adapun menurut Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana berpendapat bahwa metode ROCCIPI yang dikembangkan oleh Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyeseker terdiri dari tujuh kategori: *Rule* (Peraturan Perundang-undangan), *Opportunity* (Peluang/Kesempatan), *Capacity* (Kemampuan), *Communication* (Komunikasi), *Interest* (Kepentingan), *Process* (Proses), dan *Ideology* (Ideologi). Pendekatan ROCCIPI bersifat normatif yang dimulai dari norma sebagai titik tidak ideal, dan melihat pada pembatasan kepentingan.[301]

RIA adalah metodologi untuk meningkatkan mutu peraturan, dengan tujuan terciptanya *good regulatory governance*. Prinsip-

[300]Nyoman Mas Aryani, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[301]Jimmy Z. Usfunan, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana,FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

prinsipnya meliputi: Minimum *Effective Regulation, Competitive Neutrality,* dan *Transparency & Participation*. RIA merupakan alat untuk mencapai standar internasional sebagaimana tercantum dalam OECD *checklist*. Penting untuk artikulasi yang jelas mengenai cara mengkomplementasikan ROCCIPI dan RIA, mengingat keduanya bisa dijadikan pendekatan dalam menyusun NA.

Putu Eva Ditayani Antasari, Akademisi dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional mengatakan bahwa berkenaan dengan penggunaan metode ROCCIPI dan RIA sebagai berikut:[302]

a. Adanya penggunaan metode ROCCIPI dan RIA dalam penyusunan NA dan RUU.
b. ROCCIPI menganalisis kepatuhan norma.
c. RIA menganalisis dampak dari berlakunya suatu peraturan.
d. ROCCIPI dan RIA termuat pada bagian penjelasan dan Lampiran UU No.13 Tahun 2022.
e. Tidak ada ketentuan lebih lanjut atas implementasi metode tersebut.

Sementara itu, Indah Permatasari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Warmadewa mengemukakan bahwa berkaitan dengan metode RIA dan metode ROCCIPI:[303]

a. Pembentuk Undang-Undang harus merumuskan argumentasi yang kuat secara teoretik mengapa memilih 2 (dua) metode RIA dan ROCCIPI sebagai metode yang digunakan dalam menyusun naskah akademik. Mengingat terdapat metode lain secara teoretik yang dapat digunakan dalam membentuk dan mengevaluasi Undang-Undang selain RIA dan ROCCIPI, seperti metode *Regulatory Mapping and Review*.

---

[302]Putu Eva Ditayani Antasari, Dekan dan Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[303]Indah Permatasari, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

b. Persoalan lainnya yaitu belum adanya pedoman. Oleh karena itu, perlu aturan yang lebih detail terkait dengan standar metodologi khususnya implementasi RIA dan ROCCIPI dalam penyusunan NA.
c. ROCCIPI merupakan akronim dari masing masing huruf *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyeseker). Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya telah melakukan kajian yang menyatakan bahwa ROCCIPI bukan merupakan suatu metode pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana RIA. ROCCIPI adalah faktor-faktor dari suatu metode yang dinamakan "*Problem Solving Methodology*". Menurut Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya, penggunaan istilah yang tepat adalah *Problem Solving Methodology* sebagaimana terdapat dalam literatur yang digunakan oleh Ann Seidman dan Robert B. Seidman. Namun secara awam, singkatan dari masing-masing faktor ROCCIPI lebih dikenal sehingga dua istilah ini sering tertukar.
d. Usulan/rekomendasi sebagai berikut:
    1) Mengubah Lampiran I pada UU No.13 Tahun 2022, dengan menambahkan pedoman yang lebih detail terkait dengan standar metodologi khususnya implementasi metode RIA dan metode ROCCIPI dalam penyusunan NA. Hal ini sangat penting untuk mencegah ambiguitas ketika metode ini nantinya diterapkan dalam praktik.
    2) Jika dikaji secara sistematika NA, dapat diketahui bahwa implementasi metode RIA dan metode ROCCIPI dalam penyusunan NA sebenarnya tidak hanya dapat diterapkan dalam "BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS". Metode RIA dan ROCCIPI sangat relevan dimasukkan dalam BAB lainnya dalam sistematika NA. Dengan adanya hal ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas Undang-Undang di Indonesia.

Menurut Made Hendra Wijaya, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar berkaitan dengan teknik penggunaan Metode ROCCIPI dan Metode RIA dalam penyusunan NA

RUU:[304]

a. Teknik penggunaan metode ROCCIPI dan RIA dalam NA diarahkan untuk memberikan justifikasi mendalam terhadap validitas norma yang diusulkan. Dengan menjadikan keduanya sebagai indikator keberadaan konsep norma, penyusun dapat memberikan penjelasan mendetail mengapa suatu norma perlu diatur (*Rule*), bagaimana kapasitas pelaksananya (*Capacity*), hingga sejauh mana dampak biaya dan manfaat yang ditimbulkan RIA.
b. Melalui pendekatan ini, proses 'positivisasi' norma tidak lagi bersifat asumtif, melainkan menjadi hasil dari pemindaian komprehensif terhadap kondisi lapangan, urgensi regulasi, dan proyeksi efektivitas aturan di masa depan.

Menurut Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana bahwa teori ROCCIPI yang dikembangkan Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere terdiri dari tujuh kategori (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*) yang dapat dipilah menjadi faktor objektif (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Process*) dan faktor subjektif (*Interest and Ideology*). Ketujuh agenda ini bukan urutan prioritas, namun alat bantu untuk mengingat. Tidak seluruh kategori harus terpenuhi, dan kategorinya terbuka untuk ditambahkan.[305]

RIA adalah metodologi untuk meningkatkan mutu peraturan dengan tujuan terciptanya *good regulatory governance*. Prinsipnya yaitu Minimum *Effective Regulation, Competitive Neutrality, Transparency & Participation*. Adapun tahapan penerapan metode RIA dalam 7 (tujuh) tahap, mulai dari perumusan masalah hingga perumusan strategi implementasi.[306]

---

[304]Made Hendra Wijaya,Akademisi Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[305]Edward Thomas Lamury Hadjon, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana, GD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Provinsi Bali, tanggal 24 April 2026.

[306]*Ibid.*

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Terdapat beberapa permasalahan terkait pembentukan Undang-Undang, baik dari perspektif pengaturan dalam UU tentang P3 maupun dari praktik pelaksanaannya. Permasalahan tersebut menjadi dasar pokok-pokok pengaturan dalam RUU tentang PUU, yang sekaligus menindaklanjuti Putusan MK Nomor 81/PUU-XXIII/2025 yang memerintahkan pembentukan Undang-Undang khusus mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang sebagai pelaksanaan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Beberapa permasalahan tersebut antara lain:

1. Ketiadaan parameter objektif RUU *carry over*

   Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 hanya memungkinkan RUU yang telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) untuk dilanjutkan pada masa keanggotaan DPR berikutnya berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD. Di luar tahapan tersebut, belum terdapat kejelasan apakah *carry over* dapat dilakukan secara otomatis atau harus memulai dari tahap awal kembali. Jika RUU dioper tanpa evaluasi, parlemen berisiko mengalami *lock-in effect*, di mana arah kebijakan terbelenggu oleh NA yang sosiologisnya mungkin sudah tidak sesuai. Sebaliknya, penolakan *carry over* secara total akan mengakibatkan inefisiensi fiskal berupa *sunk cost* dari APBN yang telah terserap untuk tahapan penyusunan draf sebelumnya[307]. Persoalan serupa muncul pada RUU yang pembahasannya tidak dapat diselesaikan karena menunggu RUU terkait diundangkan lebih dahulu. RUU tentang PUU mengarahkan agar proses pembentukan Undang-Undang yang telah dimulai pada masa keanggotaan DPR sebelumnya dapat dilanjutkan sepanjang disetujui oleh pembentuk undang-undang, serta agar RUU yang tertunda karena menunggu RUU terkait dapat langsung dibahas

[307] North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

tanpa harus dinyatakan kembali sebagai RUU *carry over* dalam Prolegnas prioritas tahunan.

2. Belum adanya pengaturan mengenai Pembentukan Undang-Undang melalui prosedur cepat (*Fast Track Legislation*)

   UU tentang P3 belum mengenal mekanisme khusus untuk mempersingkat jangka waktu pembentukan Undang-Undang dalam keadaan atau kebutuhan tertentu. Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 hanya memungkinkan pengajuan RUU di luar Prolegnas, tanpa mengatur jangka waktu yang berbeda. Akibatnya, kebutuhan legislasi yang bersifat terbatas namun mendesak, seperti tindak lanjut putusan MK yang memuat batas waktu, pengesahan perjanjian internasional tertentu, atau perbaikan kesalahan teknis penulisan, harus menempuh jalur dan jangka waktu pembahasan reguler. Di sisi lain, ketiadaan landasan formil membuat percepatan yang dilakukan secara *de facto* rentan dipersoalkan dari aspek partisipasi bermakna (*meaningful participation)*, yang berulang kali menempatkan produk hukum dalam ancaman pembatalan formil oleh MK[308]. Dari perspektif tata kelola fiskal, percepatan tanpa prosedur yang jelas juga cenderung mengabaikan penghitungan dampak fiskal dari suatu pengaturan, sehingga berisiko melahirkan pengaturan yang tidak didukung alokasi anggaran (*unfunded mandates*)[309]. Selain itu, belum terdapat mekanisme evaluasi khusus terhadap Undang-Undang yang dibentuk dalam waktu singkat, sehingga kekeliruan akibat pemadatan waktu deliberasi tidak terdeteksi secara dini[310].

3. Kesulitan Perubahan Undang-Undang yang Sebagian Pengaturannya Diatur dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *Omnibus* dan Belum Diaturnya Metode Kodifikasi dan Konsolidasi

   Pasal 97A UU No. 13 Tahun 2022 menyebabkan adanya kegagalan desain institusional berupa ketiadaan mekanisme prosedural ketika Undang-

---

[308] Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press

[309] Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.

[310] Cormacain, R. (2020). Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation. *The Theory and Practice of Legislation*, *8*(3), 245-265.

Undang sektoral yang telah diubah dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus* perlu direvisi di kemudian hari. Ketidakjelasan hierarki ini menciptakan *lock-in effect* yang memicu peningkatan biaya legislasi. Peningkatan biaya ini disebabkan penyusun harus mengalokasikan sumber daya untuk mengurai fragmentasi hukum tersebut. Dalam tata kelola kelembagaan, kondisi ini melipatgandakan biaya transaksi legislasi (*transaction costs*), memaksa perumus kebijakan menghabiskan waktu ekstensif hanya untuk mengurai tumpang tindih kewenangan antar-lembaga, sehingga menyulitkan negara dalam melakukan perubahan Undang-Undang yang sebagian pengaturannya diatur dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *Omnibus* dalam melakukan kalibrasi dan reformasi struktural lanjutan secara efisien[311]. Pada akhirnya kondisi ini menyebabkan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terdampak. Selain itu, UU tentang P3 hanya mengatur metode *omnibus* dan belum mengatur metode kodifikasi, yaitu metode untuk menghimpun dan menyistematiskan ketentuan dari bidang hukum tertentu ke dalam Undang-Undang, serta konsolidasi yang merupakan metode yang digunakan dengan menggabungkan naskah suatu peraturan pokok beserta seluruh perubahan, penambahan, pencabutan, serta putusan pengadilan (seperti Putusan Mahkamah Konstitusi) ke dalam satu naskah tunggal yang utuh tanpa mengubah substansi atau materi muatan aslinya.

4. Belum optimalnya penggunaan RIA

   NA sering kali menjadi justifikasi normatif tanpa menghitung dampak kebijakan secara empiris. Hal ini ditunjukkan dengan ketiadaan kewajiban penggunaan RIA dan metodologi RIA yang terstandar. Keadaan tersebut membuat proses legislasi sering melahirkan *unfunded mandates* yang akan membebani kapasitas fiskal dan postur APBN. Tanpa pengaturan RIA yang mengikat (mulai dari analisis opsi *do nothing* hingga

[311] North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

proyeksi beban regulasi), Undang-Undang yang dihasilkan berpotensi mendistorsi iklim ekonomi dan menciptakan inefisiensi birokrasi[312].

5. Belum ada pengaturan mengenai penggunaan metodologi ROCCIPI dalam pemetaan masalah

   Kegagalan implementasi sebuah Undang-Undang seringkali disebabkan adanya ketidakmampuan perumus dalam mengidentifikasi kapasitas kelembagaan (*capacity*) dan benturan kepentingan (*interest*) yang terjadi. UU tentang P3 belum mengakomodasi instrumen sosiologis ini secara prosedural. Akibatnya, rumusan masalah dalam draf legislasi cenderung elitis dan terputus dari realitas kapasitas birokrasi penegak hukum, sehingga Undang-Undang hanya sempurna di atas kertas (*das sollen*) namun sulit saat dieksekusi (*das sein*) karena tidak memetakan rantai perilaku (*behavioral pathways*) pihak-pihak yang terdampak[313].

6. Belum ada tolak ukur *Meaningful Participation*

   UU tentang P3 saat ini tidak memiliki indikator operasional mengenai apa yang dimaksud dengan hak untuk didengarkan *(right to be heard)*, hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan *(right to be explained)*. Ketiadaan standar prosedural mengenai saluran pelibatan publik, jangka waktu minimum pemberian *feedback*, hingga kewajiban pembentuk Undang-Undang untuk merespons masukan masyarakat, membuat produk legislasi rentan terhadap pembatalan formil. Selain itu, Pasal 96 ayat (3) UU tentang P3 membatasi masyarakat yang dapat berpartisipasi pada orang perorangan dan/atau kelompok orang yang berdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan. Pengaturan ini belum menjamin kemudahan akses terhadap dokumen pembentukan dan belum mengatur partisipasi masyarakat terhadap RUU tentang Penetapan Perppu. Rumusan Pasal 96 ayat (8) yang menyatakan pembentukan peraturan perundang-undangan "dapat menjelaskan" hasil pembahasan masukan masyarakat juga telah beberapa kali diuji di MK, antara lain dalam

---

[312] Canton, H. (2021). Organisation for economic co-operation and development—OECD. In *The Europa directory of international organizations 2021* (pp. 677-687). Routledge.

[313] Seidman, A., Seidman, R. B., & Abeyesekere, N. (2001). *Legislative drafting for democratic social change*. Kluwer Law International BV.

Putusan Nomor 82/PUU-XXI/2023 dan Nomor 257/PUU-XXIII/2025. Pembentukan legislasi masih menerjemahkan demokrasi deliberatif ke dalam parameter teknis pembentukan hukum[314], sehingga norma legislasi kurang dapat menjawab permasalahan bagi para pihak yang terdampak.

7. Disharmoni teknik penyusunan ketentuan pidana (Lampiran II UU tentang P3)

   Teknik penyusunan ketentuan pidana dalam Lampiran II UU tentang P3 saat ini masih berpedoman pada rezim KUHP peninggalan kolonial Belanda (*Wetboek van Strafrecht/ WvS*). Padahal dalam Pasal 187 UU No. 1 Tahun 2023 menegaskan bahwa ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab V Buku Kesatuan berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut Undang-Undang lain, kecuali ditentukan lain menurut Undang-Undang. Jika lampiran teknik penyusunan ini tidak segera disesuaikan, maka setiap Undang-Undang yang sedang dan akan disusun akan merumuskan sanksi pidana yang tidak sesuai dengan sistem pemidanaan baku (Buku I KUHP Nasional) dan klasifikasi penyesuaian pidana menurut UU No. 1 Tahun 2026. Hal ini berpotensi menciptakan kekacauan penegakan hukum, kelebihan kapasitas lembaga pemasyarakatan, serta inkoherensi dalam sistem peradilan pidana nasional.

8. Belum Adanya Kepastian Hukum mengenai Pengujian Perppu oleh MK dan Dukungan Badan Keahlian DPR dalam Penanganan Pengujian Undang-Undang

   Pasal 9 ayat (1) UU tentang P3 hanya mengatur pengujian Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 oleh MK. Kewenangan MK menguji Perppu selama ini bersandar pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 dan belum dinormakan dalam Undang-Undang. Di sisi lain, penanganan pengujian Undang-Undang di lingkungan DPR belum diatur secara memadai, terutama ketika alat kelengkapan DPR yang membahas RUU sudah tidak ada pada saat

[314] Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Jakarta: Konstitusi Press

Undang-Undang diuji, atau ketika anggota DPR yang ditugasi membacakan keterangan DPR berhalangan karena rapat paripurna, kunjungan kerja, atau masa reses. Kondisi ini berisiko membuat keterangan DPR tidak tersampaikan secara tepat waktu dan mengurangi kualitas pembelaan terhadap Undang-Undang yang dibentuk bersama.

9. Belum Jelasnya Tata Cara Penyusunan dan Pembahasan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN
   RUU tentang APBN, RUU tentang Perubahan APBN, dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN memiliki karakter yang berbeda dari RUU pada umumnya, yaitu hanya diajukan oleh Presiden, dibentuk dalam siklus waktu tertentu, dan berkaitan langsung dengan fungsi anggaran DPR. Namun, UU tentang P3 belum mengatur tata cara penyusunan dan pembahasannya secara khusus, sehingga ketentuannya tersebar dalam berbagai peraturan, antara lain UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Fragmentasi ini menyulitkan masyarakat dan pemangku kepentingan untuk memahami tahapan, jadwal, dan ruang partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang yang paling menentukan alokasi keuangan negara.
10. Belum Adanya Pengaturan mengenai Tahapan Prapembahasan RUU
    UU tentang P3 belum mengatur tahapan antara penetapan RUU usul DPR atau diterimanya surat Presiden dengan dimulainya pembicaraan tingkat I. Pada rentang ini diperlukan koordinasi awal untuk mempersiapkan substansi dan administrasi pembahasan, antara lain penugasan alat kelengkapan DPR, penunjukan menteri yang mewakili Presiden, keikutsertaan DPD, dan penyiapan DIM. Tanpa pengaturan yang jelas, persiapan pembahasan bergantung pada praktik masing-masing lembaga, sehingga berpotensi menimbulkan penundaan dan penggunaan masa sidang yang tidak efisien.
11. Belum Optimalnya Pengaturan Penyebarluasan Undang-Undang
    Penyebarluasan dalam UU tentang P3 belum sepenuhnya menjamin akses masyarakat terhadap dokumen pembentukan Undang-Undang pada setiap tahapan, mulai dari rancangan Prolegnas, NA dan RUU, hingga Undang-Undang yang telah diundangkan. Padahal, hak untuk

didengarkan dan hak untuk dipertimbangkan hanya dapat dilaksanakan secara bermakna apabila masyarakat memperoleh informasi yang akurat dan mutakhir. Keterbatasan akses juga membuka ruang beredarnya naskah yang tidak resmi, sehingga menimbulkan kesimpangsiuran informasi mengenai substansi RUU.

12. Belum Jelasnya Pengaturan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang

    Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang telah diperkenalkan melalui UU No. 15 Tahun 2019. Namun Undang-Undang tersebut belum mengatur secara jelas mengenai periodisasi, ruang lingkup, dan keterkaitan hasilnya dengan perencanaan legislasi. Akibatnya, keterlambatan pembentukan peraturan pelaksanaan, ketidaksesuaian materi muatan peraturan pelaksanaan dengan Undang-Undang, maupun disharmoni antar-Undang-Undang tidak terdeteksi secara sistematis. Kondisi ini mengurangi kemampuan pembentuk Undang-Undang untuk menilai apakah suatu Undang-Undang mencapai tujuannya dan apakah perubahan diperlukan.

13. Belum Jelasnya Keterlibatan Perancang, Analis Legislatif, Tenaga Ahli, dan Pejabat Fungsional Keahlian Tertentu Lainnya dalam Pembentukan Undang-Undang

    Pasal 98 UU tentang P3 mengatur keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan, namun belum memberikan kejelasan peran bagi jabatan fungsional keahlian lain yang dalam praktik turut mendukung pembentukan Undang-Undang, seperti analis legislatif, analis APBN, dan tenaga ahli. Pengaturan mengenai hak-hak perancang dan pejabat fungsional keahlian tertentu dalam rangka meningkatkan kualitas Undang-Undang juga belum tersedia. Ketidakjelasan ini berpotensi membuat keahlian teknis yang tersedia tidak dimanfaatkan secara optimal dan mengaburkan akuntabilitas atas kualitas teknis maupun substansi rancangan.

14. Belum Adanya Pengaturan mengenai Penggunaan Teknologi Akal Imitasi (*artifical intelligence*, AI) dalam Pembentukan Undang-Undang

    Teknologi akal imitasi (*artificial intelligence*) semakin mudah diakses dan berpotensi dimanfaatkan dalam berbagai tahapan pembentukan Undang-

Undang, misalnya untuk penelusuran peraturan, pengolahan masukan masyarakat, perbandingan naskah, atau transkripsi rapat. Namun, UU tentang P3 belum mengatur batasan penggunaannya. Tanpa pengaturan, penggunaan teknologi ini berisiko menimbulkan ketidakakuratan substansi, kebocoran dokumen yang belum bersifat publik, pelanggaran pelindungan data pribadi sebagaimana diatur dalam UU No. 27 Tahun 2022, serta kaburnya pertanggungjawaban atas rumusan norma yang dihasilkan.

15. Belum Jelasnya Pengaturan Tindak Lanjut Putusan MK

    Pasal 10 ayat (1) huruf d UU tentang P3 menempatkan tindak lanjut atas putusan MK sebagai materi muatan Undang-Undang, namun tidak menegaskan bagian putusan yang harus ditindaklanjuti. Dalam praktik, tindak lanjut cenderung terbatas pada amar putusan yang mengabulkan, padahal pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) sering memuat perintah normatif (*judicial order*) yang merupakan satu kesatuan dengan amar. Dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 129/PUU-XXIII/2025, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa seluruh unsur putusan merupakan satu kesatuan yang harus ditindaklanjuti oleh *addressat* putusan. Ketidakjelasan ini membuka ruang ketidakpatuhan terhadap putusan MK (*constitutional disobedience*) dan pengujian berulang atas norma yang sama.

16. Belum Adanya Pengaturan mengenai RUU dari DPR yang Dapat Tidak Dilakukan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi

    UU tentang P3 mewajibkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap setiap RUU yang berasal dari DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Dalam kondisi tertentu, misalnya RUU yang disusun sendiri oleh alat kelengkapan tersebut atau RUU yang diproses melalui prosedur cepat, kewajiban ini berpotensi menimbulkan duplikasi tahapan dan memperpanjang waktu pembentukan. Namun, setiap pengecualian terhadap tahap pengharmonisasian juga mengandung risiko lolosnya disharmoni norma, sehingga memerlukan syarat dan mekanisme persetujuan yang jelas.

Opsi kebijakan

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, terdapat 2 opsi kebijakan yang dapat dilakukan. Opsi kebijakan pertama atau opsi kebijakan 0 yaitu *Do Nothing* atau tidak dilakukan perubahan terhadap norma dalam Undang-Undang yang berkaitan dengan rumusan permasalahan. Opsi kebijakan kedua atau opsi kebijakan 1 yaitu *Do Something* atau dilakukan perubahan terhadap norma dalam Undang-Undang yang dianggap mampu mengatasi rumusan permasalahan yang telah diuraikan. Adapun Opsi Kebijakan 1 (*Do Something*) berdasarkan rumusan permasalahan diuraikan dalam tabel di bawah ini.

NO.	MASALAH	OPSI KEBIJAKAN 1 (DO SOMETHING)
1.	Ketiadaan Parameter Objektif RUU *Carry Over*	Pengaturan mengenai proses pembentukan undang-undang yang terlah dimulai pada masa keanggotaan DPR sebelumnya dapat dilanjutkan sepanjang disetujui oleh pembentuk undang-undang, serta RUU yang tertunda karena menunggu RUU terkait diundangkan dapat langsung dibahas tanpa dinyatakan kembali sebagai RUU *carry over* dalam Prolegnas prioritas tahunan.
2.	Belum adanya pengaturan mengenai *Fast Track Legislation*.	Mengatur pembentukan undang-undang melalui *fast track legislation* tetap melalui setiap tahapan pembentuknan, dengan kondisi limitatif (tindak lanjut putusan MK yang memuat batas waktu, pengesahan perjanjian internasional, perbaikan kesalahan teknis penulisan, perubahan teknik pentusunan atau materi muatan secara terbatas, dan keadaan tertentu yang disetujui bersama), batas waktu penyusunan, pengharmonisasian, dan pembahasan paling lama 1 (satu) masa sidang tanpa perpanjangan, pengecualian bagi RUU dengan metode *omnibus*, serta pemantauan dan peninjauan paling lama 3 (tiga) tahun sejak undang-undang berlaku.[315]

[315] Cormacain, R. (2020). Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation. *The Theory and Practice of Legislation*, *8*(3), 245-265.

NO.	MASALAH	OPSI KEBIJAKAN 1 (DO SOMETHING)
3.	Kesulitan Perubahan Undang-Undang yang Sebagian Pengaturannya Diatur dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *Omnibus* dan belum diaturnya metode kodifikasi dan konsolidasi	Mengatur metode penyusunan RUU yang mencakup metode kodifikasi, konsolidasi, dan metode *omnibus,* termasuk tidak mempertahankan rumusan Pasal 97A UU tentang P3.
4.	Belum optimalnya penggunaan RIA	Mengatur bahwa penyusunan NA yang mengkaji implikasi penerapan sistem baru terhadap masyarakat dan keuangan negara dapat menggunakan metode RIA, dengan teknik penyusunan yang tercantum dalam Lampiran I.
5.	Belum ada pengaturan mengenai penggunaan metode ROCCIPI	Mengatur bahwa penyusunan NA dapat menggunakan metode ROCCIPI untuk mengidentifikasi permasalahan dan penyebab perilaku bermasalah, dengan teknik penyusunan yang tercantum dalam Lampiran I.
6.	Belum ada Tolok Ukur *Meaningful Participation*	Memperkuat partisipasi masyarakat pada setiap tahapan pembentukan undang-undang serta pemantauan dan peninjauan dengan tidak membatasi masyarakat yang dapat berpartisipasi, membuka partisipasi terhadap RUU tentang penetapan Perppu, menjamin kemudahan akses terhadap dokumen pembentukan, dan menjadikan masukan masyarakat sebagai bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan.
7.	Disharmoni Teknik Penyusunan Ketentuan Pidana (Lampiran II UU tentang P3)	Menyesuaikan teknik penyusunan ketentuan pidana dalam lampiran II dengan Bab I sampai dengan Bab V Buku Kesatu UU No.1 Tahun 2023, termasuk jenis pidana pokok, pidana tambahan, dan perumusan pidana denda berdasarkan kategori, serta memperhatikan klasifikasi penyesuaian pidana menurut UU No.1 Tahun 2026.
8.	Belum Adanya Kepastian Hukum mengenai Pengujian Perppu dan Dukungan Badan Keahlian DPR dalam Penanganan Pengujian Undang-Undang	Mengatur pengujian Undang-Undang dan Perppu oleh MK, koordinasi penanganan pengujian di lingkungan DPR oleh alat kelengkapan yang membahas RUU dengan melibatkan komisi yang membidangi penegakan hukum, dukungan Badan Keahlian DPR,

NO.	MASALAH	OPSI KEBIJAKAN 1 (DO SOMETHING)
		serta penugasan Badan Keahlian DPR untuk mewakili DPR membacakan keterangan DPR dalam hal tertentu.
9.	Belum Jelasnya Tata Cara Penyusunan dan Pembahasan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN	Mengatur secara khusus tata cara penyusunan dan pembahasan RUU tentang APBN, RUU tentang Perubahan APBN, dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN, termasuk penyampaian RUU beserta nota keuangan pada bulan Agustus tahun sebelumnya, pertimbangan DPD, 2 (dua) tingkat pembicaraan, pengambilan keputusan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran, serta penetapan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN paling lama 3 (tiga) bulan setelah hasil pemeriksaan BPK disampaikan.
10.	Belum Adanya Pengaturan mengenai Tahapan Prapembahasan RUU	Mengatur prapembahasan sebagai bagian dari tahapan pembahasan untuk memastikan kesiapan pembahasan RUU, yang dimulai sejak surat pimpinan DPR yang memuat RUU usul DPR dikirimkan atau sejak surat Presiden diterima oleh pimpinan DPR sampai dengan sebelum pembicaraan tingkat I, serta penugasan alat kelengkapan DPR oleh Badan Musyawarah.
11.	Belum Optimalnya Pengaturan Penyebarluasan Undang-Undang	Mengatur penyebarluasan oleh DPR, Pemerintah, dan/atau DPD sejak tahap perencanaan sampai setelah pengundangan secara daring dan/atau luring, yang mencakup rancangan Prolegnas dan Prolegnas, RUU, dan Undang-Undang, dengan ketentuan bahwa Undang-Undang yang disebarluaskan merupakan salinan naskah yang telah diundangkan.
12.	Belum Jelasnya Pengaturan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang	Mengatur pemantauan dan peninjauan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut, paling lama 3 (tiga) tahun sekali sejak Undang-Undang berlaku, dengan ruang lingkup pembentukan peraturan pelaksanaan, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksanaan dengan Undang-Undang, kesesuaian materi muatan antar-Undang-Undang, dan antar-peraturan

NO.	MASALAH	OPSI KEBIJAKAN 1 (DO SOMETHING)
		pelaksanaan, serta hasil yang dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.
13.	Belum Jelasnya Keterlibatan Perancang, Tenaga Ahli, dan Pejabat Fungsional Keahlian Tertentu Lainnya	Mengatur kewajiban mengikutsertakan Perancang pada setiap tahapan pembentukan Undang-Undang serta keikutsertaan pejabat fungsional keahlian tertentu dan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan.
14.	Belum Adanya Pengaturan mengenai Penggunaan Teknologi Akal Imitasi dalam Pembentukan Undang-Undang	Mengatur bahwa teknologi akal imitasi dapat digunakan sebagai alat bantu pada tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan/atau pengundangan dengan tetap menjamin pengawasan manusia, akurasi, transparansi, akuntabilitas, keamanan informasi, dan pelindungan data pribadi, tanpa mengurangi kewenangan, tugas, tanggung jawab, dan kewajiban pembentuk Undang-Undang.
15.	Belum Jelasnya Pengaturan Tindak Lanjut Putusan MK	Menegaskan bahwa putusan MK yang ditindaklanjuti meliputi amar putusan dan/atau pertimbangan hukum putusan, dan tindak lanjutnya dilakukan oleh DPR atau Presiden.
16.	Belum Adanya Pengaturan mengenai RUU dari DPR yang Dapat Tidak Dilakukan Pengharmonisasian	Mengatur bahwa RUU yang berasal dari DPR dapat tidak dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sepanjang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna.

Analisis dampak dan perbandingan manfaat dengan biaya

Setiap pilihan kebijakan, baik *Do Nothing* (Opsi Kebijakan 0) maupun *Do Something* (Opsi Kebijakan 1), akan berpotensi menimbulkan dampak bagi pemangku kepentingan (*stakeholders*), baik dampak positif maupun dampak negatif. Bagian ini akan mengurai dampak positif dan dampak negatif dari setiap pilihan kebijakan yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Dampak positif dari opsi kebijakan digambarkan melalui analisis manfaat, sedangkan dampak negatif dari opsi kebijakan digambarkan melalui analisis biaya. Analisis manfaat dan biaya dari setiap pilihan (opsi) kebijakan diuraikan pada tabel di bawah ini.

Permasalahan 1: Ketiadaan Parameter Objektif RUU *Carry Over*

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Ketiadaan Parameter Objektif RUU *Carry Over*	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Memberikan ruang diskresi dan fleksibilitas politik sepenuhnya bagi anggota parlemen periode baru untuk merancang ulang agenda legislasi dari nol, tanpa terikat oleh residu politik atau draf kebijakan dari periode sebelumnya.	1. Hilangnya investasi APBN secara sia-sia atas biaya penyusunan NA, kajian, dan rapat konsinyering yang telah dilakukan bertahun-tahun pada periode sebelumnya. 2. Proses legislasi harus mengulang *drafting* dari titik awal, memicu pemborosan waktu dan anggaran. 3. RUU krusial berisiko mangkrak tanpa status evaluasi yang jelas.	M:1; B:3
Opsi 1: *Do Something* Mengatur bahwa proses pembentukan undang-undang yang telah dimulai pada masa keanggotaan DPR sebelumnya dapat dilanjutkan sepanjang disetujui oleh pembentuk undang-undang serta RUU yang tertunda karena menunggu RUU terkait		a. Penyelamatan alokasi anggaran APBN yang telah diinvestasikan pada draf RUU untuk mencegah pemborosan riset berulang. b. Memangkas biaya transaksi (*transaction cost*) pada tahap awal pembentukan Undang-Undang. c. Memangkas waktu pembentukan Undang-Undang karena tidak perlu melakukan	1. Membutuhkan alokasi waktu dan biaya teknis moderat untuk me-reviu atau memutakhirkan (*update*) data NA lama agar sesuai dengan arah pembangunan saat ini. 2. Tanpa kriteria objektif, keputusan *carry over* bergantung pada kesepakatan politik pembentuk undang-undang sehingga risiko *lock-in effect* tetap	M:4; B:2

diundangkan dapat langsung dibahas tanpa dinyatakan kembali sebagai RUU *carry over* dalam Prolegnas prioritas tahunan.		penyusunan RUU kembali. d. Menjamin estafet RUU yang strategis dan sejalan dengan target pembangunan tetap berjalan.	ada apabila tidak disertai pemutakhiran NA.	

Permasalahan 2: Belum adanya pengaturan mengenai *Fast Track legislation*

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum adanya pengaturan mengenai *fast track legislation*.	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	a. Setiap rancangan tetap dibahas melalui prosedur dan jangka waktu reguler sehingga ruang deliberasi tidak dipadatkan. b. Mencegah normalisasi pembentukan Undang-Undang secara cepat ke dalam sistem hukum reguler	1. Praktik "legislasi kilat" yang dilakukan secara *de facto* tanpa dasar hukum akan terus melanggar *meaningful participation*, membuatnya rentan dibatalkan MK[316] 2. Percepatan *de facto* tanpa kewajiban menghitung dampak keuangan berisiko melahirkan mandat Undang-Undang tanpa skema pendanaan (*unfunded mandates).* Pada akhirnya hal ini akan menekan kapasitas fiskal negara[317]. 3. Kebutuhan	M:2; B:3

[316] Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Jakarta: Konstitusi Press.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

[317] Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.

			legislasi yang terbatas namun mendesak, seperti tindak lanjut putusan MK yang memuat batas waktu, berisiko tidak terselesaikan tepat waktu melalui jalur reguler.	
Opsi 1: *Do Something* Mengatur pembentukan undang-undang melalui prosedur cepat yang tepat melalui setiap tahapan pembentukan, dengan kondisi yang limitatif, batas waktu penyusunan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja, pengharmonisasian paling lama 5 (lima) hari kerja dan pembahasan paling lama 1 (satu) masa sidang tanpa perpanjangan, pengecualian bagi RUU dengan metode *omnibus*, serta pemantauan dan peninjauan paling lama 3 (tiga) tahun sejak undang-undang berlaku.		1. Memberikan landasan hukum yang jelas bagi percepatan pembentukan undang-undang dengan kondisi yang limitatif dan terukur, sehingga percepatan tidak lagi dilakukan secara *de facto* 2. Mempersingkat waktu penyusunan undang-undang untuk perubahan yang bersifat terbatas, karena pembahasan dibatasi paling lama 1 (satu) masa sidang. 3. Menekan biaya legislasi (jumlah rapat, konsinyering, dan kunjungan kerja) untuk perubahan yang bersifat terbatas, karena	1. Menuntut kesiapan SDM Pendukung untuk menyelesaikan penyusunan dan pengharmonisasian dalam waktu singkat. 2. Adanya pemadatan ruang deliberasi publik yang dilegalkan (meskipun secara limitatif), yang dapat memicu resistensi parsial dari kelompok masyarakat sipil. 3. Rumusan "keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi" berpotensi ditafsir secara luas sehingga memerlukan batasan yang ketat.	M:5 ; B:3

		pembahasan dibatasi paling lama 1 (satu) masa sidang. 4. Pemantauan dan peninjauan paling lama 3 (tiga) tahun sejak undang-undang berlaku berfungsi sebagai pengaman pasca-legislasi untuk mendeteksi kekeliruan akibat pemadatan waktu pembahasan. 5. Pengecualian bagi RUU dengan metode *omnibus* mencegah perubahan berskala besar diproses dengan ruang deliberasi yang terbatas.		

Permasalahan 3: Kesulitan Perubahan Undang-Undang yang Sebagian Pengaturannya Diatur dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *Omnibus* dan belum diaturnya metode kodifikasi dan konsolidasi

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Kesulitan perubahan Undang-Undang yang sebagian pengaturannya diatur dalam Undang-Undang	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. menyelaraskan atau mencabut beberapa undang-undang yang saling tumpang tindih atau benturan secara hierarki hanya dengan satu undang-undang.	1. Ketidakjelasan yurisprudensi (apakah merevisi UU sektoral asal atau UU Omnibus) membuat	M:1; B:2

yang menggunakan metode *Omnibus* dan belum diaturnya metode kodifikasi dan konsolidasi.			proses penyusunan Naskah Akademik memakan waktu jauh lebih lama. Alokasi waktu tersebut banyak digunakan untuk melacak status keberlakuan norma 2. Menciptakan tumpang tindih pengaturan dan disharmoni kewenangan antar lembaga yang berisiko melahirkan sengketa kewenangan di lapangan.	
Opsi 1: *Do Something* Mengatur metode kodifikasi, konsolidasi, dan metode *omnibus* dalam penyusunan RUU, serta tidak mempertahankan rumusan Pasal 97A UU No.13 Tahun 2022		1. Mempermudah revisi norma sektoral tidak lagi berbenturan dengan ketentuan dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *Omnibus*. 2. Para pihak yang terdampak aturan tidak menanggung beban administrasi untuk membedah pasal-pasal yang terfragmentasi. 3. DPR dapat melakukan pengawasan anggaran dan kebijakan secara lebih fokus dan	1. Hilangnya instrumen untuk melakukan deregulasi secara cepat. 2. Penyusunan dengan metode kodifikasi dan konsolidasi membutuhkan waktu, sumber daya riset, dan keahlian perancang yang besar karena mencakup satu bidang hukum secara menyeluruh	M:4 ; B:2

		sesuai sasaran. 4. Metode kodifikasi memberikan pilihan untuk menghimpun dan menyistematisasikan ketentuan bidang hukum tertentu sehingga mengurangi fragmentasi dan biaya penelusuran norma bagi masyarakat.		

Permasalahan 4: Belum optimalnya penggunaan RIA

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum optimalnya penggunaan RIA	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Proses penyusunan NA di tahap awal lebih cepat dan murah karena tidak memerlukan riset komprehensif atau pengolahan data yang rumit. 2. Memberikan keleluasaan penuh bagi perumus kebijakan untuk menyusun RUU berdasarkan urgensi politik tanpa perlu justifikasi empiris yang ketat.	1. Pengaturan dalam Undang-Undang mengakibatkan lahirnya mandat Undang-Undang tanpa skema pendanaan yang jelas (*unfunded mandates*), yang pada akhirnya akan berdampak pada ruang fiskal APBN saat regulasi diimplementasikan. 2. Kebijakan berisiko gagal dieksekusi di lapangan atau justru menghambat iklim ekonomi karena dampak regulasi tidak pernah ditakar secara objektif (CBA tidak berjalan).	M:2; B:2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur bahwa penyusunan NA yang		1. Mencegah pemborosan anggaran negara sejak tahap penyusunan	1. Membutuhkan alokasi waktu pembahasan yang lebih panjang dan anggaran riset yang	M3; B2

mengkaji implikasi penerapan sistem baru terhadap masyarakat dan keuangan negara dapat menggunakan metode RIA, dengan teknik penyusunan yang tercantum dalam Lampiran I		karena setiap opsi regulasi telah melalui uji kelayakan finansial dan estimasi biaya. 2. Meningkatkan legitimasi dan kualitas substansi Undang-Undang karena berdasarkan pada analisis data riil mengenai rasio biaya dan manfaat di masyarakat. 3. Dengan menggunakan RIA, penyusun Undang-Undang dapat mengidentifikasi regulasi eksisting, mencegah tumpang tindih aturan baru dengan aturan lama.	lebih besar untuk pengumpulan data primer, konsultasi publik, dan pemodelan dampak di awal penyusunan draf. 2. Adanya biaya untuk program *capacity building* bagi para perancang Undang-Undang, analis legislatif dan analis APBN agar menguasai metodologi kuantitatif maupun kualitatif RIA. Biaya tersebut dapat mencapai Rp26,2M[318]	

Permasalahan 5: Belum ada pengaturan mengenai penggunaan Metodologi ROCCIPI dalam Pemetaan Masalah

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum ada pengaturan mengenai penggunaan metodologi ROCCIPI dalam pemetaan masalah	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Proses penyusunan NA lebih cepat diselesaikan karena perumus tidak diwajibkan untuk memetakan variabel sosiologis. 2. Menghemat alokasi anggaran	1. RUU berisiko tinggi menjadi produk hukum yang tidak aplikatif di lapangan. Hal ini terjadi karena gagal memetakan kelemahan	M:2; B:2

[318]Nilai ini diperoleh apabila diklat dilakukan pada 1.711 perancang undang-undang, 94 analis legislatif, dan 40 analis APBN. Pelatihan dilakukan selama 5 hari di Jakarta dengan asumsi seluruh peserta pelatihan berasal dari Jakarta, dan peserta pelatihan merupakan pejabat golongan III.

		riset di awal karena tidak ada keharusan melakukan asesmen mendalam	kapasitas institusi pelaksana dan resistensi kelompok kepentingan. 2. Memicu pemborosan anggaran negara di masa depan akibat penegakan hukum yang tidak efektif, kebuntuan birokrasi, atau keharusan merevisi Undang-Undang yang secara sosiologis disfungsional sejak awal[319].	
Opsi 1: *Do Something* Mengatur bahwa penyusunan NA dapat menggunakan metode ROCCIPI untuk mengidentifikasi permasalahan dan penyebab perilaku bermasalah, dengan teknik penyusunan yang tercantum dalam lampiran I		1. Memastikan NA memiliki landasan sosiologis yang kuat, sehingga norma yang dirumuskan benar-benar aplikatif dan sesuai dengan daya dukung/kapasitas birokrasi negara saat ini. 2. Identifikasi awal terhadap variabel *Interest* dan *Ideology* memungkinkan memitigasi	1. Menuntut alokasi waktu dan anggaran riset lapangan yang lebih besar untuk melakukan investigasi berbasis bukti (*evidence-based*) yang komprehensif pada tahap penyusunan RUU.	M:2 ; B:1

[319] Seidman, A., Seidman, R. B., & Abeyesekere, N. (2001). *Legislative drafting for democratic social change*. Kluwer Law International BV.

		potensi benturan kewenangan antar-lembaga maupun penolakan publik sebelum regulasi disahkan.		

Permasalahan 6: Belum ada tolak ukur *meaningful participation*

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum ada tolak ukur *meaningful participation*	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Proses perumusan Undang-Undang dapat diselesaikan lebih cepat dan murah karena pembentuk Undang-Undang dapat membatasi atau meniadakan konsultasi publik. 2. Memudahkan pembuat kebijakan untuk mengesahkan kebijakan strategis tanpa hambatan diskursus publik yang berpotensi memicu perdebatan panjang.	1. Produk legislasi selalu berada dalam status rentan secara konstitusional dan berisiko tinggi dibatalkan oleh MK karena mengabaikan hak konstitusional warga negara[320] 2. Regulasi yang memicu eskalasi penolakan di tahap implementasi (seperti demonstrasi atau mogok kerja massal) yang pada akhirnya menciptakan instabilitas makroekonomi dan kerugian iklim investasi yang jauh lebih masif[321].	M:2; B:2

[320] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

[321] Habermas, J. (2015). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. John Wiley & Sons.

Opsi 1: *Do Something* Memperkuat partisipasi masyarakat yang bermakna pada setiap tahapan pembentukan undang-undang serta pemantauan dan peninjauan, dengan tidak membatasi masyarakat yang dapat berpartisipasi, membuka partisipasi terhadap RUU tentang Penetapan Perppu, menjamin kemudahan akses terhadap dokumen pembentukan, dan menjadikan masukan masyarakat sebagai bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan,		1. Memperkuat kepastian hukum karena prosedur partisipasi lebih sesuai dengan standar partisipasi bermakna dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2000, sehingga mengurangi risiko pembatalan formil[322]. 2. Kebijakan yang dihasilkan menjadi lebih rasional, aplikatif, dan minim distorsi karena telah diuji kelayakannya melalui masukan langsung dari *stakeholders* riil di lapangan. 3. Akses terhadap dokumen pembentukan dan dibukanya partisipasi terhadap RUU tentang Penetapan Perppu memperluas ruang kontrol publik.	1. Kebutuhan biaya untuk penyelenggaraan *public hearing* yang inklusif, serta investasi pada *platform* digital (Sistem Informasi Legislasi) yang mumpuni untuk merekam dan merespons banyaknya masukan masyarakat secara sistematis. 2. Tidak dibatasinya masyarakat yang dapat berpartisipasi berpotensi meningkatkan volume masukan sehingga memerlukan kapasitas pengolahan yang memadai.	M:3 ; B:2

[322]Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Jakarta: Konstitusi Press

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021): Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2000 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Permasalahan 7: Disharmoni Teknik Penyusunan Ketentuan Pidana (Lampiran II UU tentang P3)

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* disharmoni teknik penyusunan ketentuan pidana (Lampiran II UU tentang P3).	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Tidak memerlukan alokasi waktu dan anggaran untuk merombak naskah Lampiran II UU tentang P3.	1. Lahirnya rezim sanksi ganda. Undang-Undang yang baru disahkan memuat ancaman pidana yang secara filosofis dan klasifikasi bertentangan dengan UU No. 1 Tahun 2023, memicu kebingungan dan disparitas penegakan hukum di lapangan. 2. Pemborosan anggaran akibat o*vercrowding* lapas.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Menyesuaikan teknik penyusunan ketentuan pidana dalam lampiran II dengan Bab I sampai dengan Bab V Buku Kesatu UU No.1 Tahun 2023, termasuk jenis		1. Menjamin integrasi dan sinkronisasi secara vertikal maupun horizontal antara Undang-Undang dengan UU No. 1 Tahun 2023. 2. Memberikan kepastian hukum bagi aparat penegak hukum. 3. Berpotensi	1. Biaya Transisi dan *Capacity Building* bagi aparat penegak hukum.	M3; B1

pidana pokok, pidana tambahan, dan perumusan pidana denda berdasarkan kategori, serta memperhatikan klasifikasi penyesuaian pidana menurut UU No.1 Tahun 2026.		menurunkan beban anggaran pemasyarakatan karena perumusan pidana mengikuti sistem pemidanaan KUHP Nasional yang menyediakan alternatif penyelesaian perkara bagi jenis tindak pidana dengan ancaman penjara pidana jangka pendek. 4. Pidana denda yang cuku menunjuk kategori dalam Buku Kesatu UU No. 1 Tahun 2023 menyederhanakan perumusan dan menjaga konsistensi besaran denda antar- undang-undang.		

Permasalahan 8: Belum Adanya Kepastian Hukum mengenai Pengujian Perppu oleh MK dan Dukungan Badan Keahlian DPR dalam Penanganan Pengujian Undang-Undang

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Adanya Kepastian Hukum mengenai Pengujian Perppu dan Dukungan Badan Keahlian DPR dalam Penanganan Pengujian Undang-Undang	• Pemerintah • DPR RI • MK RI • Badan Keahlian DPR • Masyarakat	1. Tidak memerlukan penyesuaian tugas dan anggaran pada alat kelengkapan maupun sistem pendukung DPR.	1. Dasar kewenangan pengujian Perppu hanya bersandar pada putusan MK sehingga belum memberikan kepastian dalam Undang-Undang. 2. Keterangan DPR berisiko tidak tersampaikan tepat waktu ketika alat kelengkapan pembahas sudah tidak ada atau anggota yang ditugasi berhalangan, sehingga mengurangi kualitas pembelaan terhadap	M1; B2

			Undang-Undang.	
Opsi 1: *Do Something* Mengatur pengujian Undang-Undang dan Perppu oleh MK, koordinasi penanganan pengujian di lingkungan DPR oleh alat kelengkapan yang membahas RUU dengan melibatkan komisi yang membidangi penegakan hukum, dukungan Badan Keahlian DPR, serta penugasan Badan Keahlian DPR untuk mewakili DPR membacakan keterangan DPR dalam hal tertentu.		1. Memberikan kepastian hukum mengenai objek pengujian di MK, termasuk Perppu. 2. Menjamin kesinambungan kelembagaan dalam penanganan pengujian, termasuk ketika alat kelengkapan pembahas sudah tidak ada. 3. Keterangan DPR tetap dapat disampaikan tepat waktu dengan dukungan substansi yang konsisten.	1. Menambah beban kerja Badan Keahlian DPR yang memerlukan dukungan SDM dan anggaran. 2. Penugasan unsur pendukung untuk membacakan keterangan DPR perlu dibatasi agar tidak mengaburkan pertanggungjawaban politik anggota DPR.	M3; B2

Permasalahan 9: Belum Jelasnya Tata Cara Penyusunan dan Pembahasan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Jelasnya Tata Cara Penyusunan dan Pembahasan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • BPK RI • Masyarakat	1. Tidak memerlukan penyesuaian karena praktik penyusunan dan pembahasan RUU tentang APBN telah berjalan berdasarkan berbagai peraturan.	1. Ketentuan yang tersebar menyulitkan masyarakat memahami tahapan, jadwal, dan ruang partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang tentang APBN. 2. Berpotensi menimbulkan perbedaan tafsir antara ketentuan dalam berbagai Undang-Undang terkait.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur secara khusus tata cara penyusunan dan pembahasan RUU tentang APBN, RUU tentang Perubahan APBN, dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN, termasuk penyampaian RUU beserta nota keuangan pada bulan Agustus tahun sebelumnya, pertimbangan DPD, 2 (dua) tingkat pembicaraan, pengambilan keputusan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran, serta penetapan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN paling lama 3 (tiga) bulan setelah hasil pemeriksaan BPK disampaikan.		1. Memberikan rujukan tunggal mengenai tahapan dan jadwal pembentukan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN. 2. Memperkuat fungsi anggaran dan pengawasan DPR serta kejelasan peran DPD dalam memberikan pertimbangan. 3. Memperjelas ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang yang paling menentukan alokasi keuangan negara.	1. Berisiko menimbulkan duplikasi atau ketidaksinkronan dengan UU No. 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sehingga memerlukan harmonisasi yang cermat.	M3; B1

Permasalahan 10: Belum Adanya Pengaturan mengenai Tahapan Prapembahasan RUU

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Adanya Pengaturan mengenai Tahapan Prapembahasan RUU	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI	1. Memberikan keleluasaan bagi masing-masing lembaga dalam mempersiapkan pembahasan.	1. Persiapan pembahasan yang tidak terstruktur berpotensi menunda dimulainya pembicaraan tingkat I. 2. Penggunaan masa sidang menjadi kurang efisien karena substansi dan administrasi pembahasan belum siap.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur prapembahasan sebagai bagian dari tahapan pembahasan untuk memastikan kesiapan pembahasan RUU, yang dimulai sejak surat pimpinan DPR yang memuat RUU usul DPR dikirimkan atau sejak surat Presiden diterima oleh pimpinan DPR sampai dengan sebelum pembicaraan tingkat I, serta penugasan alat kelengkapan DPR oleh Badan Musyawarah.		1. Memastikan kesiapan substansi dan administrasi sebelum pembicaraan tingkat I. 2. Memperjelas titik mulai dan penanggung jawab persiapan pembahasan, termasuk keikutsertaan DPD. 3. Meningkatkan efisiensi penggunaan masa sidang dan anggaran pembahasan.	1. Menambah tahapan administratif yang memerlukan koordinasi antarlembaga. 2. Tanpa batas waktu, prapembahasan berpotensi menjadi titik tunda baru dalam pembentukan Undang-Undang	M3; B2

Permasalahan 11: Belum Optimalnya Pengaturan Penyebarluasan Undang-Undang

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Optimalnya Pengaturan Penyebarluasan Undang-Undang	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Tidak memerlukan tambahan anggaran untuk pengembangan dan pengelolaan sistem penyebarluasan.	1. Asimetri informasi antara pembentuk Undang-Undang dan masyarakat melemahkan partisipasi bermakna. 2. Beredarnya naskah tidak resmi menimbulkan kesimpangsiuran informasi mengenai substansi RUU.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur penyebarluasan oleh DPR, Pemerintah, dan/atau DPD sejak tahap perencanaan sampai setelah pengundangan secara daring dan/atau luring, yang mencakup rancangan Prolegnas dan Prolegnas, RUU, dan Undang-Undang, dengan ketentuan bahwa Undang-Undang yang disebarluaskan merupakan salinan naskah yang telah diundangkan.		1. Meningkatkan transparansi dan akses masyarakat terhadap dokumen pada setiap tahapan pembentukan Undang-Undang. 2. Mendukung pelaksanaan hak untuk didengarkan dan dipertimbangkan karena masyarakat memperoleh informasi yang akurat. 3. Menjamin keabsahan naskah Undang-Undang yang beredar di masyarakat.	1. Memerlukan anggaran untuk pengelolaan sistem informasi, pemutakhiran dokumen, dan SDM pengelola pada DPR, Pemerintah, dan DPD..	M3; B1

Permasalahan 12: Belum Jelasnya Pengaturan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang

Opsi Kebijakan	Identifikasi Stakeholder	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	

Opsi 0: *Do Nothing* Belum Jelasnya Pengaturan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Tidak menimbulkan beban anggaran berulang untuk kegiatan pemantauan dan peninjauan secara periodik.	1. Keterlambatan pembentukan peraturan pelaksanaan dan ketidaksesuaian materi muatan tidak terdeteksi secara sistematis. 2. Perubahan Undang-Undang cenderung bersifat reaktif dan tidak didasarkan pada bukti pelaksanaan.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur pemantauan dan peninjauan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut, paling lama 3 (tiga) tahun sekali sejak Undang-Undang berlaku, dengan ruang lingkup pembentukan peraturan pelaksanaan, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksanaan dengan Undang-Undang, kesesuaian materi muatan antar-Undang-Undang, dan antar-peraturan pelaksanaan, serta hasil yang dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.		1. Menyediakan basis bukti bagi perubahan Undang-Undang dan penyusunan Prolegnas. 2. Mendorong ketepatan waktu dan kesesuaian peraturan pelaksanaan dengan Undang-Undang. 3. Mendeteksi disharmoni antar-Undang-Undang dan antar-peraturan pelaksanaan secara dini.	1. Menimbulkan beban anggaran berulang karena setiap Undang-Undang dipantau paling lama 3 (tiga) tahun sekali, yang besarnya bergantung pada jumlah Undang-Undang yang berlaku dan cakupan pemantauan. 2. Tanpa skala prioritas, keterbatasan kapasitas berisiko menjadikan pemantauan sekadar formalitas..	M3; B2

Permasalahan 13: Belum Jelasnya Keterlibatan Perancang, Analis Legislatif, Tenaga Ahli, dan Pejabat Fungsional Keahlian Tertentu Lainnya dalam Pembentukan Undang-Undang

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Jelasnya Keterlibatan Perancang, Tenaga Ahli, dan Pejabat Fungsional Keahlian Tertentu Lainnya	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Badan Keahlian DPR	1. Tidak memerlukan penyesuaian formasi maupun anggaran jabatan fungsional.	1. Keahlian teknis analis legislatif, analis APBN, dan tenaga ahli tidak dimanfaatkan secara optimal. 2. Akuntabilitas atas kualitas teknis dan substansi rancangan menjadi kabur.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur kewajiban mengikutsertakan Perancang pada setiap tahapan pembentukan Undang-Undang serta keikutsertaan pejabat fungsional keahlian tertentu dan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan.		1. Meningkatkan kualitas teknis dan substansi rancangan karena setiap tahapan melibatkan Perancang. 2. Memberikan dasar hukum bagi pelibatan pejabat fungsional keahlian tertentu dan tenaga ahli sesuai kebutuhan.	1. Memerlukan kecukupan formasi dan pengembangan kompetensi Perancang serta pejabat fungsional keahlian tertentu.	M2; B1

Permasalahan 14: Belum Adanya Pengaturan mengenai Penggunaan Teknologi Akal Imitasi dalam Pembentukan Undang-Undang

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Adanya Pengaturan mengenai Penggunaan Teknologi Akal Imitasi dalam Pembentukan Undang-Undang	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	Tidak memerlukan investasi infrastruktur teknologi dan pengamanan informasi	1. Penggunaan yang tidak diatur berisiko menimbulkan ketidakakuratan substansi, kebocoran dokumen, dan pelanggaran pelindungan data pribadi. 2. Pertanggungjawaban atas rumusan norma yang dihasilkan dengan bantuan teknologi menjadi kabur	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur bahwa teknologi akal imitasi dapat digunakan sebagai alat bantu pada tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan/atau pengundangan dengan tetap menjamin pengawasan manusia, akurasi, transparansi, akuntabilitas, keamanan informasi, dan pelindungan data pribadi, tanpa mengurangi kewenangan, tugas, tanggung jawab, dan kewajiban pembentuk Undang-Undang		1. Memberikan kepastian hukum dan batasan penggunaan teknologi akal imitasi dalam pembentukan Undang-Undang. 2. Berpotensi meningkatkan efisiensi pekerjaan administratif dan analitis, seperti penelusuran peraturan dan pengolahan masukan masyarakat. 3. Menjamin pengawasan manusia sehingga kewenangan dan tanggung jawab pembentuk Undang-Undang tidak berkurang.	1. Memerlukan investasi infrastruktur, lisensi, dan keamanan siber serta peningkatan kapasitas SDM. 2. Prinsip pengawasan manusia, akurasi, dan transparansi memerlukan pedoman pelaksanaan agar tidak berhenti pada rumusan normatif	M3; B2

Permasalahan 15: Belum Jelasnya Pengaturan Tindak Lanjut Putusan MK

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	
Opsi 0: *Do Nothing* Belum Jelasnya Pengaturan Tindak Lanjut Putusan MK	• Pemerintah • DPR RI • MK RI • Masyarakat	1. Memberikan keleluasaan bagi pembentuk Undang-Undang dalam menentukan cakupan tindak lanjut putusan MK.	1. Membuka ruang ketidakpatuhan terhadap putusan MK (constitutional disobedience). Pengujian berulang atas norma yang sama menimbulkan ketidakpastian hukum dan biaya litigasi bagi negara maupun masyarakat.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Menegaskan bahwa putusan MK yang ditindaklanjuti meliputi amar putusan dan/atau pertimbangan hukum putusan, dan tindak lanjutnya dilakukan oleh DPR atau Presiden.		1. Memperkuat kepatuhan konstitusional pembentuk Undang-Undang terhadap putusan MK secara utuh. 2. Mengurangi pengujian berulang dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.	3. Bertambahnya tindak lanjut meningkatkan beban legislasi, termasuk kebutuhan anggaran untuk RUU dalam daftar komulatif terbuka	M3; B1

Permasalahan 16: Belum Adanya Pengaturan mengenai RUU dari DPR yang Dapat Tidak Dilakukan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi

Opsi Kebijakan	Identifikasi *Stakeholders*	Dampak		Perbandingan Manfaat dengan Biaya
		Manfaat	Biaya	

Opsi 0: *Do Nothing* Belum Adanya Pengaturan mengenai RUU dari DPR yang Dapat Tidak Dilakukan Pengharmonisasian	• Pemerintah • DPR RI • DPD RI • Masyarakat	1. Pengendalian mutu melalui pengharmonisasian berlaku seragam bagi setiap RUU dari DPR.	1. Duplikasi tahapan, terutama bagi RUU yang disusun oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. 2. Memperpanjang waktu pembentukan, termasuk bagi RUU yang memerlukan prosedur cepat.	M1; B2
Opsi 1: *Do Something* Mengatur bahwa RUU yang berasal dari DPR dapat tidak dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sepanjang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna.		1. Menghindari duplikasi tahapan dan mempersingkat waktu pembentukan Undang-Undang. 2. Menghemat waktu rapat dan anggaran pada tahap penyusunan.	1. Persetujuan dalam rapat paripurna memerlukan kriteria yang jelas agar pengecualian tidak menjadi praktik umum	M3; B1

Rekomendasi

Berdasarkan analisis dampak yang disertai dengan perbandingan manfaat dengan biaya pada setiap opsi kebijakan menurut permasalahan, maka opsi kebijakan yang dapat diambil merupakan opsi kebijakan yang memberikan manfaat lebih besar dibanding biaya. Adapun opsi kebijakan menurut urutan permasalahan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai kelanjutan proses pembentukan undang-undang dari masa keanggotaan DPR sebelumnya (*carry over*) sepanjang disetujui oleh pembentuk undang-undang, termasuk pembahasan langsung RUU yang tertunda karena menunggu RUU terkait yang diundangkan;
2. Pengaturan mengenai pembentukan undang-undang melalui prosedur *fast track legislation* yang tetap melalui setiap tahapan pembentukan, dengan kondisi yang limitatif, batas waktu penyusunan,

pengharmonisasian, dan pembahasan paling lama 1 (satu) masa sidang tanpa perpanjangan, pengecualian bagi RUU dengan metode *ombibus*, sewrta pemantauan dan peninjauan paling lama 3 (tiga) tahun sejak undang-undang berlaku;

3. Pengaturan mengenai metode penyusunan RUU yang mencakup metode konsolidasi, kodifikasi, dan metode *omnibus*, termasuk tidak mempertahankan rumusan Pasal 97A UU tentang P3, sehingga revisi undang-undang sektoral dapat selaras dengan tata hukum nasional;
4. Pengaturan bahwa penyusunan NA dapat menggunakan metode RIA, dengan teknik penyusunan yang tercantum dalam Lampiran I;
5. Pengaturan bahwa penyusunan NA dapat menggunakan metode ROCCIPI, dengan teknik penyusunan yang tercantum dalam Lampiran I;
6. Penguatan partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan undang-undang serta pemantauan dan peninjauan, termasuk tidak membatasi masyarakat yang berpatisipasi, partisipasi terhadap RUU tentang Penetapan Perppu, dan kemudahan akses terhadap dokumen pembentukan;
7. Penyesuaian teknik penyusunan ketentuan pidana dalam Lampiran II dengan Buku Kesatu UU No.1 Tahun 2023 dan klasifikasi penyesuaian pidana menurut UU No. 1 Tahun 2026, guna mencegah inkoherensi sanki pada undang-undang di masa depan;
8. Pengaturan mengenai pengujian undang-undang dan Perppu oleh MK serta dukungan Badan Keahlian DPR dalam penanganan pengujian undang-undang;
9. Peraturan mengenai tata cara penyusunan dan pemabahasan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN;
10. Pengaturan mengenai prapembahasan RUU sebagai bagian dari tahapan pembahasan;
11. Pengaturan mengenai penyebarluasan sejak tahap perencanaan sampai setelah pengundangan;
12. Pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang serta periodik dengan ruang lingkup yang jelas dan keterkaitan dengan penyusunan Prolegnas;

13. Pengaturan mengenai keterlibatan perancang, pejabat fungsional keahlian tertentu, dan tenaga ahli dalam pembentukan undang-undang;
14. Pengaturan mengenai penggunaan teknologi akal imitasi sebagai alat bantu dalam pembentukan undang-undang dengan tetap menjamin pengawasan manusia dan perlindungan data pribadi;
15. Penegasan bahwa tindak lanjut putusan MK meliputi amar putusan dan/atau pertimbangan hukum; dan
16. Pengaturan mengenai RUU dari DPR yang tidak dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sepanjang mendapatkan persetujuan DPR dalam rapat paripurna.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum yang tertinggi dalam pembentukan Undang-Undang. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Indonesia adalah negara hukum". Ketentuan tersebut berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang PUU. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan di bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Hukum tersebut dituangkan dalam aturan hukum untuk memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Aturan hukum tersebut dituangkan dalam pembentukan Undang-Undang yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang dipegang oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan merupakan bentuk dari pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR (Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Meskipun demikian, Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". Selain itu Anggota DPR berhak mengajukan usul RUU (Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945). Setiap RUU kemudian dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika RUU tidak mencapai persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Setelah suatu RUU disetujui bersama, kemudian Presiden

mengesahkannya untuk menjadi Undang-Undang. Dalam hal Presiden tidak mengesahkannya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Proses pembentukan Undang-Undang tersebut diatur dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

Dalam proses pembentukan Undang-Undang, ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 mengatur keterlibatan DPD, yaitu: mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Selain itu DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Berikutnya DPD menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Ketentuan pasal lainnya yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang PUU yaitu Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 mengenai peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu). Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu. Perppu itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa, “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.” Untuk mewujudkan pembentukan

Undang-Undang yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan Undang-Undang sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan hingga pengundangan. Sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam pembentukan Undang-Undang maka UUD NRI Tahun 1945 menjadi norma dasar bagi pembentukan Undang-Undang. Oleh karena itu, pembentukan RUU tentang PUU harus berpedoman dan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

Lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (Tap MPR Nomor I/MPR/2003) tidak terlepas dari Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945. Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa:

> Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.

Peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap MPR tersebut merupakan satu rangkaian kegiatan reformasi konstitusi yang integral, sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar, khususnya mengenai perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR.

Sesuai dengan amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap MPRS dan Tap MPR diambil putusannya pada sidang MPR Tahun 2003, yang hasil putusannya selanjutnya dituangkan dalam Tap MPR Nomor

I/MPR/2003. Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003, telah dilakukan peninjauan materi dan status hukum terhadap 139 (seratus tiga puluh sembilan) Tap MPRS dan Tap MPR yang hasilnya dikelompokkan ke dalam 6 (enam) kelompok sebagai berikut:

1. Tap MPRS dan Tap MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dan terdiri atas 1 Tap MPRS dan 7 Tap MPR (Pasal 1 Tap MPR Nomor I/MPR/2003);
2. Tap MPRS dan Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing dan terdiri atas 1 Tap MPRS dan 2 Tap MPR (Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003);
3. Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, yaitu terdiri atas 8 Tap MPR (Pasal 3 Tap MPR Nomor I/MPR/2003);
4. Tap MPRS dan Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang dan terdiri atas 1 Tap MPRS dan 10 Tap MPR (Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003);
5. Tap MPR RI tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004 (terdiri atas 5 Tap MPR); dan
6. Tap MPRS dan Tap MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, yaitu terdiri atas 41 Tap MPRS dan 63 Tap MPR (Pasal 6 Tap MPR Nomor I/MPR/2003).

Dari keenam pengelompokan hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap MPRS dan Tap MPR di atas, yang dinyatakan masih berlaku pada saat ini, ialah Tap MPRS dan Tap MPR pada pengelompokan kedua dan keempat.[323] Pengelompokan kedua diatur dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa:

[323]Lebih lanjut lihat penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun pengelompokan keempat diatur dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa:

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, Pasal 18A, dan

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi. Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Apabila ditelusuri lebih jauh, sesungguhnya hanya Tap MPRS dan Tap MPR pada pengelompokan kedua saja yang masih berlaku, sedangkan terdapat beberapa Tap MPRS dan Tap MPR pada pengelompokan keempat yang justru tidak berlaku lagi, baik karena telah selesai dilaksanakan maupun telah dilakukan tindakan hukum seperti pembentukan Undang-Undang tertentu. Tap MPRS dan Tap MPR dalam pengelompokan keempat tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya Undang-Undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan.

Tap MPRS ini sesungguhnya tidak lagi berlaku setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Sebagaimana dimuat dalam bagian penjelasan umum Undang-Undang tersebut, pembentukan Undang-Undang tersebut dimaksudkan sebagai unifikasi dan kodifikasi peraturan perundang-undangan yang saat ini terdiri atas 17 (tujuh belas) Undang-Undang dan 1 (satu) Ketetapan MPRS No. XXIX/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.[324]

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

   Tap MPR ini sesungguhnya tidak lagi berlaku mengingat telah dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah[325]. Dalam bagian dasar hukum (ketentuan Mengingat) Undang-Undang tersebut, dicantumkan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 untuk menegaskan bahwa pembentukan Undang-Undang tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 dan amanat Tap MPR ini.

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

   Tap MPR ini tidak lagi berlaku setalah dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meskipun Undang-Undang ini juga telah

[324]Lebih lanjut, lihat Paragraf Kelima Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

[325]Saat ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh UU tentang P3. Dalam kedua Undang-Undang tersebut, telah diatur mengenai sumber hukum serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai pengganti pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Tap MPR ini.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya Undang-Undang yang terkait

   Tap MPR ini tidak lagi berlaku setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU tentang Polri) dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU tentang TNI). Dalam bagian dasar hukum (ketentuan Mengingat) kedua Undang-Undang tersebut, dicantumkan Tap MPR ini. Hal tersebut menegaskan bahwa pembentukan kedua Undang-Undang tersebut didasarkan kepada dan wujud implementasi dari Tap MPR ini.

5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya Undang-Undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

   Pasal 5 ayat (4) Tap MPR ini menegaskan bahwa:

   > Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.

   Adapun, Pasal 10 ayat (2) Tap MPR ini menegaskan bahwa:

   > Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.

Penyempurnaan terkait kedua Pasal di atas sebenarnya telah diatur dalam UU tentang TNI, UU tentang Polri, bahkan juga diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu). Pasal 39 UU tentang TNI melarang setiap prajurit untuk terlibat dalam:

1. kegiatan menjadi anggota partai politik;
2. kegiatan politik praktis;
3. kegiatan bisnis; dan
4. kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya.

Selanjutnya Pasal 28 UU tentang Polri menegaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih serta keharusan bagi anggota Polri untuk mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian apabila menduduki jabatan di luar kepolisian. Lebih jauh Pasal 200 UU tentang Pemilu juga menegaskan bahwa, "*Dalam Pemilu, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih*". Dengan demikian terkait ketentuan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) Tap MPR ini telah ditindaklanjuti dalam Undang-Undang terkait sehingga tidak lagi relevan.

Adapun terkait pengaturan jangka waktu keterlibatan TNI dan Polri dalam menentukan arah kebijakan nasional melalui MPR sampai pada tahun 2009 juga sudah tidak lagi relevan karena telah lewat jangka waktunya, apalagi Fraksi TNI-Polri sejak tahun 2004 sudah tidak ada lagi di MPR. Hal ini sebagai konsekuensi dari perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*".

6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Pembentukan Tap MPR ini dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan negara antara visi lima tahunan, visi Indonesia sampai tahun 2020 dengan cita-cita luhur bangsa yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam kaitannya dengan penyusunan NA dan RUU tentang PUU, pengaturan mengenai ketetapan MPR tetap menjadi hal yang perlu diperhatikan. Hal ini karena masih terdapat Tap MPRS maupun Tap MPR yang materi muatannya masih berlaku. Untuk itu, terdapat relevansi untuk tetap menempatkan sebagai salah satu jenis dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam RUU tentang PUU, perlu untuk merinci Tap MPRS dan Tap MPR yang masih berlaku. Setidaknya masih terdapat 1 (satu) Tap MPRS dan 7 Tap MPR yang masih berlaku, yakni:

1. Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme;
2. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
3. Tap MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur;
4. Tap MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
5. Tap MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
6. Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
7. Tap MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan

8. Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

C. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang Cipta Kerja)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang Cipta Kerja) dibentuk dalam rangka menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. Pasal 1 UU tentang Cipta Kerja menjelaskan bahwa cipta kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, pelindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Pengaturan dalam UU tentang Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan:

a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
b. peningkatan pelindungan dan kesejahteraan pekerja;
c. kemudahan, pemberdayaan, dan pelindungan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah; dan
d. peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

UU tentang Cipta Kerja ini merupakan Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus* (*omnibus law*). Sebelum lahirnya UU tentang Cipta Kerja ini, sebelumnya telah ada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah menggunakan metode *omnibus* (*omnibus law*). Namun Undang-Undang tersebut telah dilakukan pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menetapkan putusan dengan amar, antara lain:

1. pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan sesuai dengan tenggang waktu yang ditetapkan; dan
3. melakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan.

Sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, telah dilakukan:

a. menetapkan UU No. 13 Tahun 2022 yang telah mengatur dan memuat metode *omnibus* dalam penyusunan Undang-Undang dan telah memperjelas partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
b. meningkatkan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) yang mencakup 3 (tiga) komponen yaitu hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).
c. perbaikan kesalahan teknis penulisan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, antara lain adalah huruf yang tidak lengkap, rujukan pasal atau ayat yang tidak tepat, salah ketik, dan/atau judul atau nomor urut bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, atau butir yang tidak sesuai, yang bersifat tidak substansial.

Selain itu, dalam UU tentang Cipta Kerja juga dilakukan perbaikan rumusan ketentuan umum Undang-Undang sektor yang diundangkan sebelum berlakunya UU tentang P3. Dengan perbaikan rumusan ketentuan umum (batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim, dan hal-hal yang bersifat umum) tersebut maka ketentuan dalam undang-undang sektor yang tidak diubah dalam UU tentang Cipta Kerja harus dibaca dan dimaknai sama dengan yang diubah dengan UU tentang Cipta Kerja.

Tujuan dibentuknya UU tentang Cipta Kerja ini diatur dalam Pasal 3 UU tentang Cipta Kerja, yaitu:

a. menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan memberikan kemudahan, pelindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMKM serta industri dan perdagangan nasional sebagai upaya untuk dapat menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya dengan

tetap memperhatikan keseimbangan dan kemajuan antardaerah dalam kesatuan ekonomi nasional;
b. menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
c. melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan keberpihakan, penguatan, dan pelindungan bagi Koperasi dan UMKM serta industri nasional; dan
d. melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada haluan ideologi Pancasila.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, ruang lingkup UU tentang Cipta Kerja ini mengatur kebijakan strategis Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam UU tentang Cipta Kerja yang meliputi:

a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
b. ketenagakerjaan;
c. kemudahan, pelindungan, serta pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah;
d. kemudahan berusaha;
e. dukungan riset dan inovasi;
f. pengadaan tanah;
g. kawasan ekonomi;
h. investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategis nasional.
i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
j. pengenaan sanksi.

Berkaitan dengan penyusunan RUU tentang PUU maka perlu ada pengaturan yang tegas bahwa Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus* hierarkinya sama dengan Undang-Undang yang tidak menggunakan metode *omnibus*. Ketentuan yang mengatur mengenai materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus* hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Undang-Undang tersebut, juga perlu untuk dihapus. Hal itu dikarenakan bertentangan dengan prinsip peraturan perundang-undangan hanya dapat diubah/diganti/dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi. Selain itu, pengaturan tersebut juga mempersulit jika terdapat kebutuhan untuk melakukan perubahan atau penggantian yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat. Oleh

karena itu, dalam konteks UU tentang Cipta Kerja yang menggunakan metode *omnibus* ini nantinya materi muatan yang diatur di dalamnya dapat dilakukan perubahan atau penggantian bukan hanya melalui perubahan atau penggantian UU tentang Cipta Kerja tetapi juga melalui Undang-Undang sektoralnya.

D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

UU No. 1 Tahun 2023 merupakan Undang-Undang yang menggantikan *Wetboek van Strafrecht* atau yang disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagaimana ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana. UU No. 1 Tahun 2023 diundangkan pada tanggal 2 Januari 2023 dan mulai berlaku 3 (tiga) tahun setelah diundangkan yaitu pada tanggal 2 Januari 2026.

Pembentukan UU No. 1 Tahun 2023 dilaksanakan secara terencana, terarah, dan terpadu untuk mendukung pembangunan nasional di berbagai bidang. Pembentukan UU No. 1 Tahun 2023 pada awalnya dilatarbelakangi oleh misi tunggal yaitu "dekolonialisasi" KUHP dalam bentuk "rekodifikasi". Akan tetapi, dalam perkembangannya, dilatarbelakangi juga oleh 3 (tiga) misi lainnya. Misi kedua, yaitu misi "demokratisasi hukum pidana". Misi ketiga, yaitu misi "konsolidasi hukum pidana" karena sejak kemerdekaan perundang-undangan mengenai hukum pidana mengalami perkembangan yang pesat, baik di dalam maupun di luar KUHP dengan berbagai kekhasannya, sehingga perlu ditata kembali dalam kerangka asas-asas hukum pidana yang diatur dalam Buku I KUHP. Misi keempat, yaitu misi "adaptasi dan harmonisasi" terhadap berbagai perkembangan hukum yang terjadi, baik sebagai akibat perkembangan di bidang ilmu hukum pidana maupun perkembangan nilai-nilai, standar, dan norma yang diakui oleh bangsa-bangsa di dunia internasional.

UU No. 1 Tahun 2023 terdiri atas 2 (dua) buku dan 624 (enam ratus dua puluh empat) pasal. Buku Kesatu Aturan Umum mengatur mengenai ruang lingkup berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan

pidana, tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana, pemidanaan, pidana, dan tindakan, gugurnya kewenangan penuntutan dan pelaksanaan pidana, pengertian istilah, dan aturan penutup. Buku Kesatu Aturan Umum merupakan pedoman bagi penerapan Buku Kedua serta Undang-Undang lainnya, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota, kecuali ditentukan lain menurut Undang-Undang. Pengertian istilah dalam Buku Kesatu Aturan Umum ditempatkan dalam Bab V karena pengertian istilah tersebut tidak hanya berlaku bagi UU No. 1 Tahun 2023, tetapi juga berlaku bagi Undang-Undang lainnya, kecuali ditentukan lain menurut Undang-Undang.

Pasal 613 UU No. 1 Tahun 2023 menyebutkan bahwa setiap Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana harus menyesuaikan dengan ketentuan Buku Kesatu UU No. 1 Tahun 2023. Lalu, terdapat perintah pendelegasian kepada Undang-Undang tersendiri untuk mengatur penyesuaian ketentuan pidana tersebut. Lebih lanjut, Pasal 622 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023 menegaskan bahwa ketentuan pidana yang tersebar dalam berbagai Undang-Undang sebelumnya harus dibaca sesuai dengan sistem sanksi dalam UU No. 1 Tahun 2023.[326]

Berkenaan penjatuhan pidana denda, Pasal 78 UU No. 1 Tahun 2023 mengatur mengenai pidana denda yang merupakan sejumlah uang yang wajib dibayar oleh terpidana berdasarkan putusan pengadilan. Jika tidak ditentukan minimum khusus, pidana denda ditetapkan paling sedikit Rp50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).[327] Selanjutnya Pasal 79 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023 mengategorisasikan pidana denda dalam beberapa kategori yaitu Pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan:

a. kategori I, Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);
b. kategori II, Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);
c. kategori III, Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
d. kategori IV, Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
e. kategori V, Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);

[326]Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya, Anomali Teknik Penyusunan Undang-Undang Penyesuaian Pidana, dimuat dalam https://www.hukumonline.com/berita/a/anomali-teknik-penyusunan-undang-undang-penyesuaian-pidana-lt69b5390316472/, diakses tanggal 2 Juni 2026.

[327]Pasal 78 UU No.1 Tahun 2023.

f. kategori VI, Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);

g. kategori VII, Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah); dan

h. kategori VIII, Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Adapun dalam hal terjadi perubahan nilai uang, ketentuan besarnya pidana denda ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.[328]

Selanjutnya, Pasal 622 ayat (2) sampai dengan ayat (21) UU No. 1 Tahun 2023 memberikan pedoman mengenai bagaimana ketentuan pidana dalam berbagai Undang-Undang tersebut harus dimaknai dan disesuaikan dengan terminologi serta sistematika sanksi yang diatur dalam KUHP Nasional. UU No. 1 Tahun 2023 menetapkan masa transisi selama tiga tahun sebelum KUHP Nasional mulai berlaku secara efektif. Dengan berakhirnya masa transisi tersebut, sejak Januari 2026 KUHP Nasional resmi berlaku sebagai hukum pidana materiil yang baru bagi Indonesia.[329]

Adapun Buku Kedua Tindak Pidana mengatur antara lain mengenai tindak pidana terhadap keamanan negara, tindak pidana terhadap martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden, tindak pidana terhadap negara sahabat, tindak pidana terhadap penyelenggaraan rapat Lembaga legislatif dan badan pemerintah, tindak pidana terhadap ketertiban umum, tindak pidana terhadap proses peradilan, tindak pidana terhadap agama, kepercayaan, dan kehidupan beragama atau kepercayaan, tindak pidana yang membahayakan keamanan umum bagi orang, kesehatan, dan barang, tindak pidana terhadap kekuasaan pemerintahan, tindak pidana keterangan palsu di atas sumpah, tindak pidana pemalsuan mata uang dan uang kertas, tindak pidana pemalsuan meterai, cap negara, dan tera negara, tindak pidana pemalsuan surat, tindak pidana terhadap asal-usul dan perkawinan, tindak pidana kesusilaan, tindak pidana penelantaran orang, tindak pidana penghinaan, tindak pidana pembukaan rahasia, tindak pidana terhadap kemerdekaan orang, tindak pidana penyelundupan manusia, tindak pidana terhadap nyawa dan

[328]Pasal 79 ayat (1) UU No.1 Tahun 2023.

[329]Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya, Anomali Teknik Penyusunan Undang-Undang Penyesuaian Pidana, dimuat dalam https://www.hukumonline.com/berita/a/anomali-teknik-penyusunan-undang-undang-penyesuaian-pidana-lt69b5390316472/, diakses tanggal 2 Juni 2026.

janin, tindak pidana terhadap tubuh, tindak pidana yang mengakibatkan mati atau luka karena kealpaan, tindak pidana pencurian, tindak pidana pemerasan dan pengancaman, tindak pidana penggelapan, tindak pidana perbuatan curang, tindak pidana terhadap kepercayaan dalam menjalankan usaha, tindak pidana perusakan dan penghancuran barang dan bangunan gedung, tindak pidana jabatan, tindak pidana pelayaran, tindak pidana penerbangan dan tindak pidana terhadap sarana serta prasarana penerbangan, tindak pidana penadahan, penerbitan, dan pencetakan, tindak pidana berdasarkan hukum yang hidup dalam masyarakat, dan tindak pidana khusus.

Keterkaitan antara UU No. 1 Tahun 2023 dengan RUU tentang PUU, yaitu pada teknik penyusunan ketentuan pidana yang diatur dalam Lampiran II UU P3. Teknik penyusunan ketentuan pidana tersebut masih mengacu pada Buku Kesatu Aturan Umum KUHP, padahal pada saat ini sudah diundangkan UU No. 1 Tahun 2023. Oleh karena itu RUU tentang PUU dalam teknik penyusunan ketentuan pidana perlu menyesuaikan dengan Buku Kesatu Aturan Umum UU No. 1 Tahun 2023. Selain itu Undang-Undang sektoral yang mengatur tindak pidana khusus harus mensinkronkan ancaman pidana denda dan penjara dengan standar maksimum yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 2023.

Adapun UU No. 1 Tahun 2023 mengatur mengenai *living law* (hukum yang hidup di masyarakat/hukum adat), maka dalam setiap pembentukan Undang-Undang yang memuat sanksi atau berkaitan dengan nilai lokal, pelibatan kelompok masyarakat terdampak dan masyarakat adat menjadi prasyarat mutlak yang wajib dipenuhi lembaga legislatif dan eksekutif maka dalam RUU tentang PUU harus juga memperhatikan *living law* dalam pembentukan Undang-Undang serta membuka partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya salah satunya kepada masyarakat adat melalui pelibatan dalam pembentukan Undang-Undang.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) merupakan instrumen hukum yang menjadi landasan utama penyelenggaraan otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Undang-Undang ini dibentuk untuk menggantikan rezim pengaturan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan tujuan memperkuat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, memperjelas pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengedepankan prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Salah satu substansi penting dalam UU tentang Pemda adalah penataan urusan pemerintahan melalui klasifikasi urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah karena kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk membangun sistem pemerintahan yang terkoordinasi dan tidak tumpang tindih, sekaligus memberikan ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan karakteristik wilayah masing-masing.

Perubahan Undang-Undang yang dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya diarahkan untuk menyempurnakan beberapa ketentuan yang dianggap menimbulkan persoalan dalam implementasi, terutama terkait

kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah, mekanisme pengisian jabatan, serta penguatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan dalam Undang-Undang tersebut memperlihatkan bahwa regulasi pemerintahan daerah merupakan bidang hukum yang sangat dinamis dan memerlukan penyesuaian secara berkelanjutan terhadap perkembangan kebutuhan pemerintahan dan masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan rencana penyusunan RUU tentang PUU, maka UU tentang Pemda memberikan pelajaran penting mengenai perlunya harmonisasi antara norma pembentukan Undang-Undang dengan kebutuhan implementasi di daerah. Dalam praktiknya, banyak ketentuan dalam UU tentang Pemda yang memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah, peraturan presiden, maupun peraturan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kualitas pembentukan Undang-Undang sangat menentukan efektivitas pelaksanaan norma hukum dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, RUU tentang PUU perlu mengatur secara lebih komprehensif mekanisme perencanaan, penyusunan, harmonisasi, dan evaluasi Undang-Undang agar tidak menimbulkan kekosongan hukum maupun konflik norma antara pusat dan daerah.

Selain itu, pengaturan mengenai pembagian kewenangan dalam UU tentang Pemda menunjukkan pentingnya prinsip sinkronisasi vertikal dan horizontal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Banyak kebijakan daerah yang harus disesuaikan dengan kebijakan nasional, sementara pada saat yang sama daerah memerlukan ruang diskresi untuk menjawab kebutuhan lokal. Oleh karena itu, RUU tentang PUU perlu memperkuat mekanisme partisipasi pemerintah daerah dalam proses legislasi nasional, khususnya terhadap RUU yang berimplikasi langsung terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah.

Lebih lanjut, pengalaman pelaksanaan UU tentang Pemda menunjukkan bahwa perubahan regulasi yang terlalu sering dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemerintah daerah maupun masyarakat. Beberapa ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan bahkan mengalami penyesuaian melalui regulasi lain

seiring perkembangan sektor tertentu. Kondisi tersebut menjadi indikator bahwa pembentukan Undang-Undang harus didasarkan pada kajian akademik yang komprehensif, analisis dampak regulasi yang memadai, serta evaluasi terhadap efektivitas norma yang akan dibentuk. Dengan demikian, RUU tentang PUU perlu menegaskan pentingnya *evidence-based legislation* sebagai dasar pembentukan hukum nasional.

Dari perspektif tata kelola pemerintahan, UU tentang Pemda juga memperlihatkan bahwa keberhasilan suatu Undang-Undang tidak hanya ditentukan oleh kualitas substansi, tetapi juga oleh kejelasan hubungan antarperaturan dan kesiapan regulasi pelaksana. Oleh sebab itu, dalam penyusunan RUU tentang PUU perlu diberikan perhatian khusus terhadap mekanisme harmonisasi regulasi, penyederhanaan norma, dan pengendalian jumlah peraturan pelaksana agar sistem hukum nasional menjadi lebih efektif, efisien, dan mudah diterapkan.

Secara keseluruhan, UU tentang Pemda memberikan gambaran bahwa pembentukan Undang-Undang harus mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kebutuhan daerah. Oleh karena itu, rencana penyusunan RUU tentang PUU sebaiknya menjadikan pengalaman implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai salah satu referensi utama dalam merumuskan mekanisme pembentukan hukum yang lebih partisipatif, harmonis, responsif, dan berorientasi pada kepastian hukum serta efektivitas pelaksanaan kebijakan publik.

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

17 Tahun 2014 tentang MD3) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MD3) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU tentang MD3 (UU No. 13 Tahun 2019) salah satu instrumen hukum penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mengatur kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, hak, dan kewajiban lembaga perwakilan rakyat. Undang-Undang ini dibentuk untuk memperkuat pelaksanaan prinsip demokrasi perwakilan, memperjelas hubungan kelembagaan antarorgan negara, serta meningkatkan efektivitas pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan oleh MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Kehadiran UU tentang MD3 juga menjadi bagian penting dalam mendukung pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Secara substansi, UU tentang MD3 mengatur mekanisme kelembagaan lembaga perwakilan rakyat mulai dari susunan keanggotaan, alat kelengkapan, tata cara pelaksanaan fungsi, hingga mekanisme pengambilan keputusan. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menciptakan lembaga perwakilan yang mampu menyalurkan aspirasi masyarakat secara efektif dan menjalankan fungsi *checks and balances* terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks negara demokratis, keberadaan UU tentang MD3 memiliki posisi strategis karena menjadi landasan hukum bagi proses pembentukan kebijakan nasional yang dilakukan melalui fungsi legislasi DPR bersama Presiden.

Perubahan yang dilakukan melalui UU No. 13 Tahun 2019 pada dasarnya ditujukan untuk menyempurnakan beberapa ketentuan yang dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan politik dan kebutuhan kelembagaan negara. Salah satu fokus utama perubahan tersebut adalah penyesuaian mengenai susunan dan mekanisme pemilihan pimpinan

MPR agar lebih mencerminkan keterwakilan kekuatan politik hasil pemilihan umum dan mendukung efektivitas pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial. Perubahan ini menunjukkan bahwa regulasi yang mengatur lembaga perwakilan harus mampu beradaptasi terhadap dinamika politik dan perkembangan kebutuhan ketatanegaraan tanpa mengabaikan prinsip demokrasi dan representasi rakyat.

Apabila dikaitkan dengan rencana penyusunan RUU tentang PUU, maka UU tentang MD3 memiliki relevansi yang sangat erat karena salah satu fungsi utama DPR yang diatur dalam Undang-Undang tersebut adalah fungsi legislasi. Fungsi legislasi tidak hanya berkaitan dengan kewenangan membentuk Undang-Undang, tetapi juga menyangkut kualitas proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pengalaman implementasi UU tentang MD3 dapat menjadi bahan evaluasi penting dalam merumuskan pengaturan yang lebih efektif mengenai pembentukan Undang-Undang.

Dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi legislasi yang diatur dalam UU tentang MD3 masih menghadapi berbagai tantangan, seperti tingginya jumlah RUU yang tidak selesai dibahas dalam satu periode legislasi, perubahan substansi yang terjadi pada tahap akhir pembahasan, serta adanya kritik terhadap tingkat partisipasi publik dalam proses pembentukan Undang-Undang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan mekanisme pembentukan Undang-Undang tidak cukup hanya melalui pengaturan prosedur formal, tetapi juga memerlukan penguatan aspek transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, RUU tentang PUU perlu mengatur secara lebih rinci standar keterbukaan informasi dan pelibatan publik dalam setiap tahapan legislasi agar produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi yang lebih kuat.

Selain itu, pengaturan mengenai alat kelengkapan DPR dalam UU tentang MD3, khususnya Badan Legislasi, menunjukkan pentingnya keberadaan institusi yang memiliki fungsi harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan. Pengalaman pelaksanaan fungsi Badan Legislasi memperlihatkan bahwa kualitas suatu Undang-

Undang sangat dipengaruhi oleh efektivitas proses harmonisasi norma sebelum suatu RUU dibahas bersama pemerintah. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang PUU perlu diberikan penguatan terhadap mekanisme harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi guna mengurangi potensi terjadinya konflik norma dan tumpang tindih pengaturan antar peraturan perundang-undangan.

UU tentang MD3 juga memperlihatkan adanya hubungan yang erat antara proses politik dan proses hukum dalam pembentukan Undang-Undang. Sebagai lembaga politik, DPR memiliki kewenangan untuk menentukan arah kebijakan legislasi nasional melalui Prolegnas. Namun demikian, pengalaman implementasi menunjukkan bahwa pertimbangan politik sering kali memengaruhi prioritas dan substansi pembentukan undang-undang. Dalam konteks tersebut, RUU tentang PUU perlu memperkuat pendekatan berbasis kebutuhan hukum masyarakat dan kajian akademik yang objektif agar proses legislasi tidak semata-mata didorong oleh kepentingan politik jangka pendek, melainkan berorientasi pada kepastian hukum dan kepentingan publik.

Lebih lanjut, dinamika perubahan UU tentang MD3 yang telah beberapa kali dilakukan dalam waktu relatif singkat menunjukkan bahwa pembentukan Undang-Undang perlu memperhatikan aspek keberlanjutan dan stabilitas regulasi. Perubahan yang terlalu sering dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan memengaruhi efektivitas pelaksanaan tugas kelembagaan negara. Oleh sebab itu, RUU tentang PUU perlu mengatur mekanisme evaluasi Undang-Undang secara berkala yang berbasis pada pengukuran efektivitas implementasi, sehingga perubahan regulasi dilakukan berdasarkan kebutuhan nyata dan hasil evaluasi yang terukur.

Dari perspektif tata kelola pemerintahan yang baik, UU tentang MD3 juga memberikan pelajaran bahwa kualitas pembentukan undang-undang tidak hanya ditentukan oleh prosedur formal yang telah dipenuhi, tetapi juga oleh kualitas substansi norma yang dihasilkan. Oleh karena itu, penyusunan RUU tentang PUU perlu memperkuat pengaturan mengenai penyusunan naskah akademik, analisis dampak regulasi, serta metode evaluasi pasca pembentukan Undang-Undang

sebagai instrumen untuk menjamin bahwa setiap produk legislasi memiliki dasar empiris dan konseptual yang kuat.

Secara keseluruhan, UU tentang MD3 memberikan gambaran bahwa pembentukan Undang-Undang merupakan proses yang tidak hanya bersifat teknis yuridis, tetapi juga berkaitan erat dengan dinamika politik, kelembagaan, dan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan RUU tentang PUU perlu menjadikan UU tentang MD3 sebagai salah satu referensi penting dalam membangun sistem legislasi nasional yang lebih partisipatif, transparan, akuntabel, harmonis, dan mampu menghasilkan Undang-Undang yang berkualitas serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

G. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

UU tentang P3 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022 merupakan dasar hukum utama dalam rangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Keberadaan UU tentang P3 ini dibutuhkan dalam rangka tata cara dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang ini menjadi pedoman bagi semua pihak, termasuk dalam hal ini pedoman utama bagi setiap perancang peraturan perundang-undangan dalam memastikan bahwa setiap produk hukum dibentuk melalui proses yang sistematis, terencana, dan sesuai dengan prinsip negara hukum (*rechsstaat*).

UU tentang P3 merupakan atribusi dari UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 22A yang menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Selain Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 tersebut tentu saja Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, serta Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur kekuasaan pembentukan Undang-Undang oleh DPR bersama dengan Presiden.

Selain dari sisi konstitusi, UU tentang P3 juga sejalan dan terilhami dari Pancasila, terutama dalam hal ini nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UU tentang P3. Setiap norma yang dibentuk harus mencerminkan nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak semata-mata bersifat teknis yuridis, tetapi juga harus memperhatikan dimensi filosofis yang bersumber dari Pancasila.

Dalam UU tentang P3 ini diatur berbagai aspek penting, diantaranya yakni terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, begitu juga tahapan pembentukan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Undang-undang ini pada pokoknya tidak hanya berisi hal-hal yang bersifat prosedural, namun juga substantif dalam menjamin kualitas norma hukum yang dihasilkan, yang tercermin dalam berbagai norma yang ada dalam UU tentang P3 tersebut. Undang-Undang ini juga menegaskan pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, serta dapat dilaksanakan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 5 UU tentang P3.

Dalam perubahan terakhir yakni melalui UU No. 13 Tahun 2022 diperkenalkan juga beberapa perkembangan penting, seperti dasar hukum metode *omnibus* sebagai teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dalam lampiran UU tentang P3. Perubahan UU tentang P3 ini lahir sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna serta perlunya standar baku dalam penggunaan metode *omnibus*.

Metode *omnibus* memungkinkan penggabungan atas beberapa perubahan berbagai Undang-Undang dalam satu Undang-Undang yang memiliki kesamaan isu ataupun materi muatan, sebagai bentuk prinsip harmonisasi dan sinkronisasi hukum agar tidak menimbulkan konflik

norma. Adapun terkait *meaningful participation*, dalam perubahan terbaru dari UU tentang P3 ini coba diwujudkan berbagai cara maupun upaya yang dapat dilakukan untuk mendapatkan aspirasi dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Adapun, keterkaitannya UU tentang P3 dalam rangka pembentukan RUU tentang PUU adalah karena untuk saat ini tata cara dan juga metode pembentukan suatu Undang-Undang masih mengacu kepada UU tentang P3. Dengan demikian, ketika ingin membentuk suatu Undang-Undang tersendiri yang khusus hanya terkait dengan pembentukan Undang-Undang saja (diluar dari membentuk suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang), maka tentunya harus tetap diperhatikan hal-hal apa saja yang ada saat ini di UU tentang P3.

RUU tentang PUU merupakan amanat langsung dari Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa "tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang". Amanat langsung dari konstitusi hanya mendelegasikan bahwa terkait tata cata pembentukan Undang-Undang saja yang diatur dalam Undang-Undang. Dengan demikian, tata cata pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tidak harus diatur juga dalam Undang-Undang yang sama.

Pembentukan RUU tentang PUU ini dapat menjadi langkah strategis dalam rangka pembaruan sistem legislasi nasional. Undang-Undang ini merupakan landasan utama dalam membentuk norma hukum yang berkualitas, sistematis, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan ketatanegaraan.

UU tentang P3 saat ini telah berupaya untuk menghadirkan hukum sebagai instrumen keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Namun demikian, dalam praktiknya, masih ditemukan berbagai permasalahan, seperti inkonsistensi antar peraturan, tumpang tindih norma, serta lemahnya perencanaan legislasi yang berdampak pada rendahnya kualitas produk hukum.

Permasalahan krusial lainnya adalah belum optimalnya perencanaan legislasi melalui Prolegnas. Dalam praktiknya, Prolegnas kadang tidak selalu menjadi acuan utama dalam pembentukan Undang-Undang,

sehingga beberapa RUU yang diajukan di luar perencanaan, yang berdampak pada ketidakteraturan dan rendahnya kualitas pembahasan. Beberapa permasalahan tersebut, menjadi alasan diperlukan pembentukan RUU tentang PUU. Dengan demikian perlu adanya pemisahan tata cara pembentukan suatu Undang-Undang dari Undang-Undang eksisting saat ini yakni UU tentang P3.

H. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Munculnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana merupakan implikasi dari terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan dan perkembangan hukum, serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di segala. Penggantian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dilakukan untuk mewujudkan sistem peradilan pidana terpadu dengan menyesuaikan fungsi, tugas, dan wewenang aparat penegak hukum agar selaras dengan perkembangan ketatanegaraan, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta konvensi internasional yang telah disahkan oleh Pemerintah Indonesia.[330] Materi muatan pokok dalam KUHAP terdiri atas:

a. Penguatan hak Tersangka, Terdakwa, Terpidana, Saksi, Korban, dan Penyandang Disabilitas.

   Penguatan hak Tersangka, Terdakwa, Terpidana, Saksi, Korban, dan Penyandang Disabilitas bertujuan untuk menjamin keadilan, transparansi, dan perlindungan hak asasi manusia dalam penegakan hukum serta memberikan kesetaraan posisi antara Tersangka, Terdakwa, Terpidana, Saksi, Korban, dan Penyandang Disabilitas dengan aparat penegak hukum.

[330] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

b. Penyempurnaan kewenangan Penyelidik, Penyidik, dan Penuntut Umum, serta penguatan koordinasi antara Penyidik dan Penuntut Umum.

   Perubahan pengaturan ini diperlukan untuk menciptakan sistem peradilan pidana yang lebih efektif, transparan, dan akuntabel agar dapat meningkatkan efektivitas penegakan hukum.

c. Perubahan pengaturan mengenai Upaya Paksa.

   Perubahan ini memperluas ruang lingkup dan mekanisme Upaya Paksa dengan menambahkan Penetapan Tersangka dan Pemblokiran.

d. Penambahan Pengakuan Bersalah (*Plea Bargain*) dan Perjanjian Penundaan Penuntutan (*Deferred Prosecution Agreement*).

   Ketentuan ini merupakan dua konsep yang berkaitan dengan penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, namun keduanya belum diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana di Indonesia.

e. Penguatan mekanisme Praperadilan.

   Praperadilan merupakan mekanisme hukum yang bertujuan untuk menguji keabsahan tindakan Penyidik dan Penuntut Umum dalam peradilan pidana.

f. Pengaturan mengenai mekanisme Keadilan Restoratif.

   Mekanisme Keadilan Restoratif dilakukan untuk memulihkan keadaan semula Korban yang dilakukan pada tahap Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan.

g. Ganti Rugi, Rehabilitasi, Restitusi, dan Kompensasi.

   Dalam proses peradilan pidana, Ganti Rugi, Rehabilitasi, Restitusi, dan Kompensasi merupakan bentuk pemulihan hak bagi Korban atau pihak yang dirugikan akibat suatu tindakan pidana.

h. Penguatan peran Advokat.

   Advokat memiliki peran penting dalam memastikan hak Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana terpenuhi selama menjalani proses peradilan pidana baik dalam pemeriksaan maupun di luar pemeriksaan. Advokat tidak hanya memiliki hak untuk membela Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana, tetapi juga memiliki hak dan kewajiban lainnya dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai

Advokat sesuai dengan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

i. Saksi mahkota.

Undang-Undang ini mengatur saksi mahkota yang merupakan Tersangka atau Terdakwa dengan peran ringan yang dijadikan Saksi untuk membantu mengungkap keterlibatan pelaku lain dalam perkara yang sama. Jika tidak ada Tersangka berperan ringan, Terdakwa yang mengaku bersalah dan membantu substantif dapat mendapat pengurangan pidana. Penunjukan Saksi mahkota ditentukan oleh Penuntut Umum untuk memperkuat pembuktian terhadap pelaku utama. Mekanisme ini harus tetap menjamin keadilan dan menghindari kesaksian yang dipaksakan.

j. Pengaturan kembali Upaya Hukum.

Undang-Undang ini menitikberatkan pada peningkatan efektivitas dan akuntabilitas dalam mekanisme banding dan peninjauan kembali. Undang-Undang ini merumuskan penguatan peran pengadilan tinggi untuk melakukan pemeriksaan ulang fakta yang ada, sesuai dengan perannya. Untuk memastikan bahwa proses banding bukan sekadar formalitas, tetapi benar-benar menjadi sarana untuk menilai ulang fakta dan bukti secara menyeluruh.[331]

Adapun keterkaitan antara KUHAP dengan RUU tentang PUU yaitu bahwa dalam lampiran RUU tentang PUU khususnya bab terkait penyidikan perlu menyesuaikan dengan pengaturan mengenai penyidik sebagaimana yang diatur dalam KUHAP. Penyidik sebagaimana diatur dalam KUHAP terdiri dari penyidik Polri, penyidik PNS dan penyidik tertentu.

I. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP 2023) mencerminkan *mens legis* kehendak politik hukum untuk membangun sistem pemidanaan yang sesuai dengan karakter masyarakat Indonesia

[331] *Ibid.*,

saat ini. Penetapan masa tunggu sebelum KUHP 2023 diberlakukan menunjukkan bahwa pembentuk Undang-Undang juga menyadari potensi kompleksitas penerapan dan memberikan ruang bagi penegak hukum, aparat peradilan, serta pembentuk regulasi untuk menyesuaikan perangkat hukum dan praktik kelembagaan. Meskipun demikian norma-norma pidana lain masih tersebar luas di berbagai Undang-Undang sektoral dan peraturan daerah. Keberadaan ketentuan pidana di luar KUHP dapat menciptakan kompleksitas dan dapat berdampak bagi konsistensi sistem hukum. Jika tidak dilakukan penataan ulang, keberlakuan KUHP 2023 justru dapat menimbulkan fragmentasi pengaturan, karena standar pemidanaan berbeda-beda tergantung pada rezim regulasi yang digunakan.

In casu, kebutuhan akan harmonisasi regulasi menjadi isu krusial. Keselarasan antara KUHP 2023 dengan Undang-Undang lain bukan hanya persoalan teknis perundang-undangan, tetapi juga menyangkut prinsip kepastian hukum dan kesetaraan di hadapan hukum. Ketidaksinkronan antara peraturan pusat *vis a vis* peraturan daerah dalam merumuskan sanksi pidana dapat memicu ketidakadilan, khususnya apabila ancaman pidana untuk perbuatan yang serupa berbeda secara signifikan. Salah satu inovasi penting dalam KUHP 2023 adalah perubahan cara penetapan pidana denda. Sistem kategori denda menggantikan pendekatan lama yang menetapkan angka nominal secara langsung dalam rumusan pasal. Pendekatan ini memiliki keunggulan karena lebih fleksibel terhadap dinamika ekonomi dan perubahan nilai mata uang. Namun demikian, penerapan sistem ini menuntut konsistensi lintas regulasi. Tanpa penyesuaian menyeluruh, akan terjadi ketidakterpaduan sistem pemidanaan yang dapat menurunkan efektivitas kebijakan hukum pidana itu sendiri.

Perubahan lainnya yang adalah penghapusan pidana kurungan sebagai jenis pidana pokok. Kebijakan ini mencerminkan pergeseran pemidanaan modern yang lebih mengutamakan proporsionalitas dan efisiensi pemidanaan. Akan tetapi, pengaturan tersebut membawa implikasi luas karena banyak regulasi yang masih menjadikan pidana kurungan sebagai bentuk sanksi utama, terutama dalam peraturan

daerah. Tanpa pembaruan terhadap regulasi-regulasi tersebut, akan timbul ketidakjelasan mengenai bentuk sanksi yang dapat diterapkan. Implikasi lebih jauh dari penghapusan pidana kurungan juga menyentuh ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan daerah dalam menetapkan sanksi pidana. Dengan berubahnya paradigma pemidanaan, kewenangan legislasi daerah juga harus disesuaikan agar tidak bertentangan dengan struktur pemidanaan dalam KUHP 2023. Kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi hukum pidana berdampak langsung terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang kebijakan legislasi pidana/*politica criminalis*.

Evaluasi terhadap substansi KUHP 2023 menunjukkan *a fortiori* bahwa masih terdapat sejumlah aspek yang memerlukan perbaikan. Beberapa ketentuan dinilai belum sepenuhnya konsisten dengan teknik perumusan tindak pidana yang baku. Selain itu, terdapat norma yang berpotensi menimbulkan multiinterpretasi serta kesalahan redaksional yang dapat berdampak pada implementasi hukum. Fakta ini memperlihatkan bahwa kodifikasi baru membutuhkan penyempurnaan berkelanjutan. Situasi tersebut menegaskan urgensi pembentukan undang-undang khusus yang berfungsi sebagai instrumen penyesuaian pidana. Keberadaan regulasi penyesuaian ini bukan sekadar pelengkap, melainkan jembatan integrasi antara KUHP 2023 dengan seluruh peraturan pidana lain. Melalui mekanisme ini, transformasi sistem pemidanaan dapat dilakukan secara sistematis, terukur, dan berorientasi pada kepastian hukum. *Prima facie*, disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (UU No. 1 Tahun 2026) menjadi elemen penting untuk menjaga kesatuan norma, menghindari konflik regulasi, serta memastikan bahwa tujuan utama pembaruan hukum pidana yakni terciptanya sistem yang adil, modern, dan responsif dapat terwujud secara nyata dalam praktik.

Dari perspektif sistem hukum, di satu sisi KUHP 2023 berupaya mengkonsolidasikan seluruh tindak pidana ke dalam satu kodifikasi, sedangkan di sisi lain, UU No. 1 Tahun 2026 justru mempertahankan keberlakuan beberapa tindak pidana khusus di luar KUHP, namun dengan pola sanksi yang diselaraskan. Hal ini menunjukkan bahwa

reformasi hukum pidana Indonesia tidak bersifat sentralisasi mutlak ke dalam KUHP 2023, melainkan memilih pendekatan integratif antara kodifikasi umum dan Undang-Undang sektoral. Pengaturan dalam Pasal I UU No. 1 Tahun 2026 menandai perubahan politik pemidanaan nasional tersebut, khususnya melalui penghapusan ketentuan pidana minimum khusus yang sebelumnya banyak digunakan dalam Undang-Undang sektoral di luar KUHP 2023. Kebijakan ini tidak berlaku secara absolut, karena pembentuk Undang-Undang mempertahankan pengecualian bagi tindak pidana tertentu yang dipandang memiliki tingkat bahaya sosial tinggi, seperti kejahatan berat terhadap hak asasi manusia, terorisme, korupsi, dan pencucian uang. Dengan demikian, sejak awal dapat dipahami bahwa pengaturan ini bukan menghapus instrumen minimum khusus secara keseluruhan, melainkan menata ulang penggunaannya agar lebih selektif dan proporsional.

Dalam rezim hukum narkotika, sebelum adanya penyesuaian, beberapa tindak pidana narkotika, *in casu* perbuatan menawarkan, menjual, membeli, atau menjadi perantara peredaran narkotika golongan I, diancam dengan pidana minimum khusus yang ketat. Namun melalui konstruksi baru dalam UU No. 1 Tahun 2026, ketentuan tersebut direposisi: pasal yang semula dicabut oleh KUHP 2023 kemudian dihidupkan kembali dengan format ancaman pidana yang telah disesuaikan. Perubahan ini menunjukkan adanya upaya menjaga keberlakuan hukum narkotika sebagai *lex specialis*, sekaligus menyesuaikannya dengan pemidanaan baru (*vide* Pasal VII angka 55 UU No. 1 Tahun 2026).

Perubahan serupa juga tampak dalam pengaturan tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak. Ketentuan yang sebelumnya merujuk pada pasal lain untuk menentukan ancaman pidana minimum kini UU No. 1 Tahun 2026, ancaman pidana minimum khusus dihapus, dan digantikan dengan ancaman pidana maksimum serta sistem denda kategori. Perbuatan dengan sengaja melakukan tipu muslihat, serangkaian kebohongan, atau membujuk Anak melakukan persetubuhan dengannya atau dengan orang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 *Jo*

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak). KUHP 2023 tidak mencabut Pasal 81 ayat (2) UU Perlindungan Anak, tetapi mencabut Pasal 81 ayat (1) dan Pasal 82 UU Perlindungan Anak. Sebelumnya, ancaman pidana dalam Pasal 81 ayat (2) UU Perlindungan Anak merujuk pada ketentuan pidana dalam Pasal 81 ayat (1) UU Perlindungan Anak yang mengatur ancaman pidana minimum khusus berupa pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun. Pasal 81 ayat (1) UU Perlindungan Anak dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebagaimana Pasal 622 ayat (1) huruf n KUHP 2023, dimana acuan perbuatan pidana serta ancaman pidananya merujuk pada Pasal 473 ayat (4) KUHP 2023 sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 622 ayat (6) KUHP 2023. Berdasarkan Pasal 473 ayat (4) KUHP 2023 (sebelum perubahan berdasarkan UU No. 1 Tahun 2026), maka perbuatan pidana tersebut memiliki ancaman pidana minimum khusus berupa pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling sedikit Kategori IV. Kemudian Pasal VII angka 44 UU No. 1 Tahun 2026 mengubah Pasal 473 ayat (4) KUHP 2023 dengan menghapuskan ketentuan ancaman pidana minimum khusus, sehingga ancaman pidana dalam Pasal 473 ayat (4) KUHP 2023 menjadi hanya ancaman pidana maksimum berupa pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun atau pidana denda paling banyak kategori VII.

Secara konseptual, penghapusan pidana minimum khusus membawa konsekuensi ruang diskresi peradilan menjadi lebih luas, karena hakim tidak lagi terikat pada batas minimum. *Exempli gratia* Pasal 457 KUHP 2023 terkait Tindak Pidana Penyelundupan Manusia (diubah berdasarkan Pasal VII angka 41 UU No. 1 Tahun 2026), Pasal 609 dan Pasal 610 KUHP 2023 terkait Tindak Pidana Narkotika (diubah berdasarkan Pasal VII angka 50 dan 51 UU No. 1 Tahun 2026), Pasal 295, Pasal 296, Pasal 297, dan Pasal 299 KUHP 2023 terkait Tindak Pidana Perlindungan Saksi dan Korban (diubah berdasarkan Pasal VII angka 30, angka 31, angka 32, dan angka 33 UU No. 1 Tahun 2026), dan ketentuan lainnya. UU No. 1 Tahun 2026 juga melakukan *reconstructio juridica* terhadap bentuk ancaman pidana kurungan. Ketentuan pidana yang semula hanya memuat pidana kurungan kini diubah menjadi pidana

denda dengan kategori tertentu. Kebijakan ini sejalan dengan penghapusan pidana kurungan sebagai pidana pokok dalam KUHP 2023. Dengan demikian, terlihat adanya konsistensi arah kebijakan pemidanaan nasional yang mengurangi penggunaan pidana penahanan jangka pendek dan menggantinya dengan sanksi finansial yang terstandarisasi. Secara sederhana, Pasal II UU No. 1 Tahun 2026 mengatur hal sebagai berikut. Pertama, ketentuan pidana yang semula mengatur ancaman pidana tunggal berupa pidana kurungan yang diatur di Undang-Undang dan Peraturan Daerah diubah menjadi pidana denda paling banyak kategori I bagi pidana kurungan kurang dari 6 (enam) bulan dan pidana denda baling banyak kategori II bagi pidana kurungan 6 (enam) bulan atau lebih sebagaimana Pasal II ayat (1) UU No. 1 Tahun 2026 dan Pasal IV UU No. 1 Tahun 2026. Dalam hal ketentuan pidana dalam Undang-Undang selain KUHP 2023 mengatur pidana denda dan pidana kurungan secara bersamaan (kumulatif/"dan"), maka pidana kurungan dihapuskan serta pidana denda mengikuti ketentuan dalam UU No. 1 Tahun 2026. Kedua, ketentuan pidana yang mengatur ancaman pidana tunggal berupa pidana denda, maka ketentuan denda tersebut diubah dengan memperhatikan subjek hukumnya dan persyaratannya sebagaimana Pasal II ayat (2) UU No. 1 Tahun 2026.

Selain itu, UU No. 1 Tahun 2026 juga mengubah pola ancaman pidana yang semula bersifat kumulatif ("penjara dan denda") menjadi kumulatif-alternatif ("penjara dan/atau denda"). Reformulasi ini menandai perubahan paradigma dari pemidanaan yang bersifat otomatis menumpuk sanksi, menuju pemidanaan yang lebih adaptif terhadap karakter perbuatan dan pelaku. Namun, sebagaimana halnya pidana minimum khusus, perubahan ini juga dikecualikan bagi tindak pidana tertentu yang dipandang sebagai tindak pidana serius. Pengaturan sistem kategori denda yang dihubungkan dengan lamanya ancaman pidana penjara memperlihatkan upaya rasionalisasi sanksi. Melalui mekanisme ini, besaran denda tidak lagi ditentukan secara nominal dalam setiap undang-undang, melainkan dirujukkan pada kategori yang seragam. Pendekatan ini memperkuat konsistensi lintas regulasi serta memudahkan penyesuaian nilai denda terhadap dinamika ekonomi di

masa depan. *Exempli gratia*, Pasal 436 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan semula mengatur ancaman pidana berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Namun setelah berlakunya UU No. 1 Tahun 2026, maka ancaman pidananya menjadi pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak kategori IV sebagaimana Pasal II ayat (8) UU No. 1 Tahun 2026 dan Lampiran I UU No. 1 Tahun 2026.

Keterkaitan antara UU No. 1 Tahun 2026 dengan RUU tentang PUU yaitu bahwa dalam menyusun materi muatan terkait pemidanaan selain menyesuaikan dengan UU No. 1 Tahun 2023, RUU tentang PUU harus menyesuaikan dengan materi muatan UU No. 1 Tahun 2026. UU No. 1 Tahun 2026 secara otomatis menyelaraskan pasal-pasal pidana dalam Undang-Undang sektoral yang sudah ada, seperti UU Narkotika, Tindak Pidana Korupsi, dan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Pembentukan Undang-Undang harus lebih rinci dalam merumuskan sanksi untuk memastikan kepastian hukum yang proporsional dan tidak diskriminatif. UU No. 1 Tahun 2026 berkaitan erat dengan tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya dalam hal teknik penyusunan Undang-Undang dan harmonisasi norma ketentuan pidana. Oleh karena itu teknik penyusunan pemidanaan dalam lampiran RUU tentang PUU harus menyesuaikan dengan materi muatan UU No. 1 Tahun 2026.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah pertimbangan atau alasan perlu dibentuknya RUU tentang PUU dengan memperhatikan pandangan hidup dan kesadaran dan cita hukum yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Pembentukan suatu Undang-Undang harus didasarkan pada pemikiran bahwa negara hukum. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) apalagi bercirikan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*).

Dalam konsep negara hukum, negara menggunakan aturan hukum untuk mencapai tujuan negara. Negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, serta dikembangkan dengan menata struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur. Di dalam negara hukum, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Adapun fungsi Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai ideologi hukum Indonesia, kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia, dan asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia. Watak dan karakter negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. UUD NRI Tahun 1945 memuat pokok-pokok pikiran yang termuat dalam pembukaan dan menjadi ruh serta *spirit* UUD NRI Tahun 1945, yakni Pancasila. Pancasila berfungsi tidak hanya sebagai *staatsfundamental norm* (kaidah pokok negara yang bersifat fundamental), tetapi juga berfungsi sebagai *rechtsside* atau bintang pemandu dalam pembentukan hukum.

Ketentuan mengenai pembentukan Undang-Undang tidak dapat lepas dari intisari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Sila kedua Pancasila, Kemanusiaan yang adil dan beradab memuat nilai

bahwa pada prinsipnya bangsa Indonesia merupakan bagian dari kemanusiaan universal yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengembangkan persaudaraan dunia berdasarkan nilai-nilai keadilan dan keadaban, artinya, hak asasi manusia dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan dan diterapkan. Sila keempat, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan pada prinsipnya menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi yang mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam konteks pembentukan Undang-Undang, rakyat tidak hanya berdaulat setiap lima tahun sekali melalui pemilihan umum, namun juga dijunjung tinggi haknya untuk dapat menyampaikan pendapat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Sila kelima, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai bahwa pada prinsipnya negara Indonesia didirikan untuk bersungguh-sungguh memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ditujukan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di dalam hukum terkandung asas-asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiga asas tersebut perlu diperhatikan dalam pembentukan hukum secara proporsional, baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan hakim. Selain untuk mewujudkan kepastian dan keadilan, hukum diharapkan dapat memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang (*the greatest happiness of the greatest number*).

Kemudian, di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua

elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Tata cara pembentukan Undang-Undang di Indonesia secara tegas didelegasikan oleh Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang". Tata cara pembentukan Undang-Undang selama ini diatur secara bersama-sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam UU tentang P3 sebagaimana diubah terakhir dengan UU No.13 Tahun 2022. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme pembentukan Undang-Undang sehingga harus diatur secara mandiri dan terpisah dari UU tentang P3 sesuai dengan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan dasar filosofis di atas maka upaya peningkatan kualitas Undang-Undang dengan sendirinya juga merupakan upaya peningkatan martabat pemerintah, bangsa, dan negara serta penghormatan terhadap sumber hukum yang dibentuk oleh Pemerintah bersama DPR dan DPD RI serta tetap memperhatikan hak asasi manusia sehingga suatu produk hukum berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan dapat berlaku relatif lama karena sesuai dengan kehendak masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat, perkembangan kehidupan sosial, serta dinamika penyelenggaraan negara yang menghendaki adanya pengaturan hukum tertentu. Dalam konteks rencana penyusunan RUU tentang PUU, landasan sosiologis berangkat dari kebutuhan untuk mewujudkan sistem pembentukan Undang-Undang yang mampu menjawab tuntutan masyarakat terhadap hukum yang berkualitas, partisipatif, responsif, dan memberikan kepastian hukum. Perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin kompleks menuntut adanya mekanisme pembentukan Undang-Undang yang tidak hanya memenuhi aspek formal

prosedural, tetapi juga mampu mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan nyata masyarakat.

Dalam praktik penyelenggaraan negara, pembentukan Undang-Undang sering kali menjadi sorotan publik karena dinilai belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan transparansi. Berbagai masukan dari kalangan akademisi, organisasi masyarakat sipil, pelaku usaha, serta kelompok masyarakat lainnya menunjukkan adanya harapan agar proses pembentukan Undang-Undang dilakukan secara lebih inklusif dan akuntabel. Tingginya perhatian masyarakat terhadap proses legislasi menunjukkan bahwa pembentukan Undang-Undang tidak lagi dipandang sebagai urusan eksklusif lembaga negara, melainkan sebagai proses publik yang hasilnya akan berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan yang dapat menjamin keterlibatan masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang.

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi juga telah mengubah pola hubungan antara pemerintah, lembaga legislatif, dan masyarakat. Akses masyarakat terhadap informasi semakin luas dan cepat, sehingga tuntutan terhadap keterbukaan proses legislasi semakin meningkat. Masyarakat mengharapkan adanya kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga pengesahan suatu rancangan undang-undang. Dalam kenyataannya, masih terdapat kendala dalam penyebarluasan informasi legislasi yang dapat mengurangi efektivitas partisipasi publik. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih adaptif terhadap perkembangan teknologi digital guna mendukung transparansi dan aksesibilitas proses pembentukan Undang-Undang.

Selain itu, dinamika pembangunan nasional yang berlangsung semakin cepat telah melahirkan berbagai kebutuhan hukum baru di berbagai sektor kehidupan, seperti ekonomi digital, perlindungan data pribadi, lingkungan hidup, investasi, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, dan pelayanan publik. Kondisi tersebut menuntut proses pembentukan Undang-Undang yang mampu merespons perubahan

sosial secara cepat tanpa mengabaikan kualitas substansi pengaturan. Dalam beberapa kasus, kebutuhan untuk segera menghadirkan regulasi sering kali berhadapan dengan tuntutan untuk melakukan kajian yang mendalam dan partisipatif. Oleh karena itu, diperlukan sistem pembentukan Undang-Undang yang mampu menyeimbangkan antara kebutuhan responsivitas hukum dan kualitas regulasi yang dihasilkan.

Secara sosiologis, masih ditemukan berbagai Undang-Undang yang menimbulkan tumpang tindih norma, inkonsistensi pengaturan, maupun kesulitan dalam implementasinya. Kondisi tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat pelayanan publik, mengurangi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta menimbulkan beban bagi masyarakat dan dunia usaha. Berbagai persoalan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk memperkuat mekanisme perencanaan legislasi, harmonisasi, sinkronisasi, dan evaluasi Undang-Undang agar produk hukum yang dihasilkan lebih terintegrasi dan mudah dilaksanakan.

Di sisi lain, perkembangan sistem demokrasi di Indonesia menunjukkan semakin meningkatnya kesadaran hukum masyarakat dan tuntutan terhadap akuntabilitas lembaga negara. Masyarakat tidak hanya menilai hasil akhir berupa Undang-Undang yang dibentuk, tetapi juga menilai proses pembentukannya. Kepercayaan publik terhadap produk legislasi sangat dipengaruhi oleh tingkat keterbukaan, partisipasi, dan kualitas proses penyusunannya. Oleh karena itu, pembentukan Undang-Undang harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, keterbukaan, dan akuntabilitas guna memperkuat legitimasi sosial terhadap setiap produk hukum yang dihasilkan.

Landasan sosiologis lainnya adalah kebutuhan untuk memperkuat koordinasi dan harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan berbagai pemangku kepentingan dalam proses pembentukan Undang-Undang. Dalam praktiknya, banyak Undang-Undang yang memiliki dampak langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun kehidupan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, proses pembentukan Undang-Undang perlu memberikan ruang yang memadai bagi keterlibatan pemerintah daerah, kelompok

masyarakat, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya agar substansi pengaturan yang dibentuk dapat lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial yang berkembang di masyarakat.

Berdasarkan berbagai perkembangan dan kebutuhan tersebut, secara sosiologis diperlukan pembaruan pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang yang mampu menjawab tuntutan masyarakat akan sistem legislasi yang lebih transparan, partisipatif, adaptif, harmonis, dan berorientasi pada kualitas regulasi. RUU tentang PUU diharapkan dapat menjadi instrumen hukum yang mendukung terciptanya proses legislasi yang demokratis, efektif, dan responsif terhadap perkembangan masyarakat serta mampu menghasilkan Undang-Undang yang memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi seluruh warga negara.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan RUU tentang PUU tidak dapat dilepaskan dari perkembangan hukum dan praktik legislasi nasional yang menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan pembaruan terhadap sistem pembentukan Undang-Undang, khususnya mengenai tata cara dan mekanisme mengenai pembentukan Undang-Undang. Saat ini, pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang masih menjadi satu dalam UU tentang P3.

Secara yuridis berdasarkan konstitusi pembentukan RUU tentang PUU ini sejatinya merupakan atribusi dari Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Selain juga merupakan perwujudan dari prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaan kewenangan legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945. Dalam kerangka tersebut, pembentukan Undang-Undang seharusnya dapat selalu menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, sekaligus mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Di sisi lain, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara mengharuskan setiap proses legislasi berorientasi pada nilai-nilai Pancasila sebagaimana terkandung dalam pembukaan konstitusi.

Dalam kondisi hukum saat ini, UU tentang P3 telah mengatur mengenai jenis, hierarki, asas, serta tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut mencakup perencanaan melalui Prolegnas, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan dan penyebarluasan. Namun demikian, dalam praktiknya, berbagai persoalan masih muncul, seperti disharmonisasi antar peraturan, tumpang tindih norma, serta lemahnya koordinasi antar lembaga pembentuk Undang-Undang. Selain itu, pengaturan mengenai metode *omnibus* yang diperkenalkan dalam perubahan terakhir belum sepenuhnya berjalan dengan baik kemanfaatannya sesuai dengan tujuan lahirnya metode *omnibus* tersebut.

RUU tentang PUU juga diperlukan karena saat ini telah banyak putusan MK yang lahir sebagaimana telah ditindaklanjuti dalam UU tentang P3. Seperti diketahui ada Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna serta perlunya standar baku dalam penggunaan metode *omnibus*. Selain itu ada juga Putusan MK Nomor 34/PUU-XIX/2021 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XVII/2019 menekankan pentingnya keterbukaan dan keterlibatan publik dalam proses legislasi.

Banyak hal yang menjadi urgensi dasar perlunya Undang-Undang sendiri yang khusus mengenai Undang-Undang. Seperti misalnya, terdapat kesenjangan hukum yang signifikan antara norma yang diatur dengan praktik yang terjadi. Kesenjangan tersebut antara lain berupa tidak adanya parameter operasional terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, lemahnya pengaturan partisipasi publik yang bermakna, serta belum diaturnya secara komprehensif mekanisme evaluasi pasca legislasi dan analisis dampak regulasi. Selain itu, pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan masih belum mampu mengakomodasi perkembangan lembaga negara dan produk regulasi yang semakin beragam. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum serta potensi konflik norma yang semakin kompleks. Untuk itu, perlu dipisahkan dalam landasan hukum tersendiri yakni RUU tentang PUU, dan tidak digabungkan dengan tata cara dan

mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Harapannya dengan adanya RUU tentang tentang PUU ini, maka diharapkan dapat mampu memperkuat sistem legislasi nasional yang berlandaskan Pancasila, menjunjung tinggi konstitusi, serta responsif terhadap perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, sehingga menghasilkan produk legislasi yang berkualitas, partisipatif, dan berkeadilan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan

Materi muatan dalam RUU tentang PUU menjangkau lembaga negara atau pejabat yang berwenang untuk membentuk atau menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Selain itu, materi muatan dalam RUU tentang PUU juga menjangkau lembaga dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang.

B. Arah Pengaturan

Materi muatan yang terdapat dalam RUU tentang PUU diarahkan untuk menata dan melengkapi mekanisme pembentukan Undang-Undang yang terdapat dalam UU tentang P3. RUU tentang PUU akan mengatur mengenai:

1. tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR atau Presiden yang tidak hanya dilakukan pada amar putusan, tetapi juga terhadap pertimbangan hukum putusan;
2. penyempurnaan pengaturan mengenai pembahasan Rancangan Undang-Undang yang belum selesai pada masa keanggotaan DPR sebelumnya dan akan dilanjutkan pembahasannya pada masa keanggotaan DPR berikutnya (Rancangan Undang-Undang *carry over*);
3. Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat (*fast track legislation*), sebagai mekanisme khusus untuk mempersingkat jangka waktu Pembentukan Undang-Undang;
4. metode standar, metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus yang dapat digunakan sebagai pilihan metode dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang;
5. tata cara penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN;
6. Pembentukan Perppu dan pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi;

7. pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang, dengan memperjelas mekanisme dan ruang lingkup pemantauan dan peninjauan sebagai bagian dari evaluasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang;
8. Pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan teknologi akal imitasi untuk mendukung pengolahan data dan informasi secara cepat dengan pengawasan manusia untuk menjamin akurasi, transparansi, akuntabilitas, keamanan informasi, dan pelindungan data pribadi; dan
9. penyesuaian teknik penyusunan ketentuan pidana dalam Lampiran II dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, untuk memastikan keselarasan antara perumusan ketentuan pidana dalam Undang-Undang ini dengan prinsip, sistem, dan terminologi yang digunakan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

RUU tentang PUU diharapkan menjadi pedoman yang baku, standar, dan mengikat bagi semua lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang sehingga dapat mencapai tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam pembentukan Undang-Undang.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

1. Ketentuan Umum

Dalam Bab ini dimuat beberapa definisi atau batasan pengertian sebagai berikut:

1. Pembentukan Undang-Undang adalah pembuatan Undang-Undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.
2. Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Biasa adalah pembentukan Undang-Undang yang dilakukan melalui setiap tahapan Pembentukan Undang-Undang dalam jangka waktu tertentu.
3. Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat adalah pembentukan Undang-Undang yang dilakukan melalui setiap

tahapan Pembentukan Undang-Undang dengan mempercepat jangka waktu beberapa tahapan.

4. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
5. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program Pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
6. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian baik di bidang hukum maupun di bidang lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
7. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang selanjutnya disebut Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan ditetapkan dengan Undang-Undang.
9. Pengundangan adalah penempatan Undang-Undang/Perppu dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
10. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk menilai atas pelaksanaan Undang-Undang sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
11. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
12. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

13. Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah pegawai negeri sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Asas Pembentukan Undang-Undang

Dalam membentuk Undang-Undang harus dilakukan berdasarkan pada asas:

a. kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Undang-Undang harus mempunyai tujuan yang hendak dicapai;
b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa Undang-Undang harus dibuat oleh lembaga negara yang berwenang;
c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Undang-Undang harus memerhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
d. dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Undang-Undang harus memperhitungkan efektivitas Undang-Undang tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Undang-Undang dibuat karena dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
f. kejelasan rumusan, bahwa Undang-Undang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Undang-Undang, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti.; dan
g. keterbukaan, bahwa Pembentukan Undang-Undang mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan, memberikan akses kepada publik untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada

setiap tahapan dalam Pembentukan Undang-Undang yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Materi muatan Undang-Undang harus mencerminkan asas:

a. pengayoman, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat;
b. kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
c. kebangsaan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
e. kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Undang-Undang merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
f. bhinneka tunggal ika, bahwa materi muatan Undang-Undang memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
g. keadilan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang tidak memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

i. ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan/atau
j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Undang-Undang mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, serta kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas tersebut, Undang-Undang tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Undang-Undang yang bersangkutan, antara lain antara lain: dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dan dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak, dan asas iktikad baik. Asas pembentukan Undang-Undang dan asas materi muatan Undang-Undang berlaku juga dalam pembentukan Perppu.

3. Sumber Hukum, Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, serta Materi Muatan Undang-Undang

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan 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.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Selain jenis peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi meliputi tindak lanjut atas amar putusan dan/atau pertimbangan hukum putusan. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Materi muatan Undang-Undang dapat mengatur ketentuan pidana. Selain Undang-Undang, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga dapat mengatur ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

4. Tahapan Pembentukan Undang-Undang

a. Umum

Pembentukan Undang-Undang dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pembentukan Undang-Undang dilakukan melalui prosedur biasa atau prosedur cepat. Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat dapat dilakukan dalam hal:

1) pengesahan perjanjian internasional tertentu yang memiliki urgensi untuk segera diberlakukan;
2) menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi yang memuat batas waktu perubahan atau penggantian Undang-Undang;
3) mengubah materi muatan Undang-Undang secara terbatas;
4) memperbaiki kesalahan teknis penulisan;
5) mengubah lampiran Undang-Undang; dan/atau
6) keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi untuk membentuk Undang-Undang melalui prosedur cepat yang disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

b. Perencanaan Undang-Undang

1) Umum

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas terdiri atas Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan. Prolegnas jangka menengah merupakan Prolegnas jangka waktu 5 (lima) tahun untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPR. Prolegnas prioritas tahunan merupakan pelaksanaan Prolegnas jangka menengah yang dilaksanakan setiap tahun. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Prolegnas merupakan program Pembentukan Undang-Undang, minimal memuat:

a) judul Rancangan Undang-Undang;
b) pihak yang menyiapkan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang; dan
c) keterangan Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang yang akan dimuat dalam Prolegnas harus disertai dokumen pendukung. Dokumen pendukung minimal memuat:

a) latar belakang dan tujuan penyusunan;
b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan
c) jangkauan dan arah pengaturan.

2) Dasar Penyusunan Prolegnas

Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

a) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c) perintah Undang-Undang lainnya;
d) sistem perencanaan pembangunan nasional;
e) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
f) rencana pembangunan jangka menengah nasional;
g) rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD;
h) hasil Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang yang dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah;
i) hasil kesepakatan DPR dan Pemerintah untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang telah memasuki pembicaraan tingkat I pada masa keanggotaan DPR sebelumnya; dan
j) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

3) Penyusunan Prolegnas

Penyusunan Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Penyusunan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR. Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah untuk tahun pertama dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR. Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan selain penyusunaan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama, dilakukan setiap tahun sebelum atau

sesudah penetapan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN. Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah, DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.

Penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari anggota DPR, fraksi, komisi, dan/atau masyarakat. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPD dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR diatur dalam Peraturan DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan DPD diatur dengan Peraturan DPD.

4) Pembahasan Prolegnas

Pembahasan Prolegnas dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan

urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembahasan Prolegnas dilakukan melalui rapat kerja, rapat panitia kerja, dan/atau rapat tim perumus. Pembahasan Prolegnas didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli.

Pembahasan Prolegnas jangka menengah melalui rapat kerja dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

a) penyampaian pengantar pimpinan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
b) penyampaian sambutan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan;
c) penyampaian sambutan pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi;
d) pembahasan daftar inventarisasi usulan Prolegnas jangka menengah; dan
e) pengambilan keputusan.

Dalam pengantar pimpinan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, pimpinan alat kelengkapan DPR tersebut menyampaikan usulan Prolegnas jangka menengah dari DPR. Dalam sambutan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, menteri atau kepala lembaga tersebut menyampaikan usulan Prolegnas jangka menengah dari Pemerintah. Dalam sambutan pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, pimpinan alat kelengkapan DPD tersebut menyampaikan usulan Prolegnas jangka menengah dari DPD.

Usulan Prolegnas jangka menengah dapat memuat usulan:

a) penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus; dan

b) pembahasan Rancangan Undang-Undang yang telah memasuki pembicaraan tingkat I pada masa keanggotaan DPR sebelumnya untuk dilanjutkan pembahasannya pada masa keanggotaan DPR berikutnya.

Usulan Prolegnas yang memuat usulan penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus harus disertai:

a) urgensi atau alasan yang menjadi dasar dilakukannya penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus; dan
b) jumlah dan judul Undang-Undang yang akan digabung, diubah, atau dicabut dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus.

Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas jangka menengah, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan memperhatikan:

a) dokumen pendukung yang minimal memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan; dan/atau
b) hasil evaluasi Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.

Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas jangka menengah, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan menyepakati

jumlah dan judul Rancangan Undang-Undang yang akan dimasukkan dalam daftar Prolegnas jangka menengah.

Rapat kerja membentuk panitia kerja untuk membahas lebih lanjut Prolegnas jangka menengah. Panitia kerja dapat membentuk tim perumus yang bertugas untuk merumuskan Prolegnas jangka menengah. Tim perumus melaporkan hasil perumusan Prolegnas jangka menengah dalam rapat panitia kerja. Hasil perumusan Prolegnas jangka menengah dibahas dalam rapat panitia kerja. Hasil pembahasan dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja. Dalam hal panitia kerja melaksanakan tugas tanpa membentuk tim perumus, hasil pelaksanaan tugas dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja. Dalam rapat kerja, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi bersama menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengambil keputusan setelah dilakukan:

a) pembacaan daftar Prolegnas jangka menengah;
b) penyampaian pendapat Fraksi;
c) penyampaian pendapat Pemerintah; dan
d) penyampaian pendapat DPD.

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pendapatnya, pengambilan keputusan tetap dilaksanakan. Pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Dalam hal pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

Pembahasan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama dilakukan bersamaan dengan pembahasan Prolegnas jangka menengah. Ketentuan mengenai pembahasan Prolegnas jangka menengah berlaku secara mutatis mutandis

terhadap pembahasan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama.

Pembahasan Prolegnas prioritas tahunan melalui rapat kerja dilakukan dengan kegiatan:

a) penyampaian pengantar pimpinan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
b) penyampaian sambutan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan;
c) penyampaian sambutan pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi;
d) pembahasan daftar inventarisasi usulan Prolegnas prioritas tahunan; dan
e) pengambilan keputusan.

Dalam pengantar pimpinan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, pimpinan alat kelengkapan DPR tersebut menyampaikan usulan Prolegnas prioritas tahunan dari DPR. Dalam sambutan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, menteri atau kepala lembaga tersebut menyampaikan usulan Prolegnas prioritas tahunan dari Pemerintah. Dalam sambutan pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, pimpinan alat kelengkapan DPD tersebut menyampaikan usulan Prolegnas prioritas tahunan dari DPD.

Usulan Prolegnas prioritas tahunan dapat memuat usulan:

a) Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat dari DPR dan Pemerintah;
b) penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus; dan

c) pembahasan Rancangan Undang-Undang yang telah memasuki pembicaraan tingkat I pada masa keanggotaan DPR sebelumnya untuk dilanjutkan pembahasannya pada masa keanggotaan DPR berikutnya.

Usulan Prolegnas prioritas tahunan berupa penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus harus disertai:

a) urgensi atau alasan yang menjadi dasar dilakukannya penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus; dan
b) jumlah dan judul Undang-Undang yang akan digabung, diubah, atau dicabut dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus.

Usulan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang telah memasuki pembicaraan tingkat I hanya dapat diajukan sebagai usulan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama.

Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas prioritas tahunan, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan memperhatikan:

a) dokumen pendukung yang minimal memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, serta jangkauan dan arah pengaturan;
b) hasil evaluasi pelaksanaan Prolegnas prioritas tahunan tahun sebelumnya; dan
c) tersedianya Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang.

Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas prioritas tahunan, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan menyepakati jumlah dan judul Rancangan Undang-Undang yang akan dimasukkan dalam daftar Prolegnas prioritas tahunan.

Rapat kerja membentuk panitia kerja untuk membahas lebih lanjut Prolegnas prioritas tahunan. Panitia kerja dapat membentuk tim perumus yang bertugas untuk merumuskan Prolegnas prioritas tahunan. Tim perumus melaporkan hasil perumusan Prolegnas prioritas tahunan dalam rapat panitia kerja. Hasil perumusan dibahas dalam rapat panitia kerja. Hasil pembahasan dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja. Dalam hal panitia kerja melaksanakan tugas tanpa membentuk tim perumus, hasil pelaksanaan tugas dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja. Dalam rapat kerja, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi bersama menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengambil keputusan terhadap rancangan Prolegnas prioritas tahunan setelah dilakukan:

a) pembacaan daftar Prolegnas prioritas tahunan;
b) penyampaian pendapat Fraksi;
c) penyampaian pendapat Pemerintah; dan
d) penyampaian pendapat DPD.

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pendapatnya, pengambilan keputusan tetap dilaksanakan. Pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Dalam hal pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

5) Penetapan Prolegnas

Prolegnas jangka menengah, Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama, dan Prolegnas prioritas tahunan yang telah disepakati dalam rapat kerja, dilaporkan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan. Penetapan Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR. Penetapan Prolegnas prioritas tahunan dilakukan sebelum atau sesudah penetapan Rancangan Undang-Undang tentang APBN. Prolegnas tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPR. Prolegnas menjadi dasar pengajuan Rancangan Undang-Undang dari DPR, Pemerintah, atau DPD. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembahasan dan penetapan Prolegnas diatur dalam Peraturan DPR.

6) Daftar Kumulatif Terbuka

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang merupakan daftar Rancangan Undang-Undang tertentu untuk mengisi kebutuhan hukum. Rancangan Undang-Undang tertentu terdiri atas:

a) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
b) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi yang meliputi tindak lanjut atas amar putusan dan/atau pertimbangan hukum putusan;
c) APBN;
d) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota;
e) penyesuaian daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota yang berupa penyesuaian dasar hukum dan perubahan batas daerah; dan/atau
f) penetapan/pencabutan Perppu.

Rancangan Undang-Undang tertentu tersebut dapat dibentuk melalui prosedur cepat sepanjang disetujui bersama oleh alat

kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

7) Evaluasi dan Prolegnas Perubahan

Evaluasi Prolegnas dapat dilakukan terhadap Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. Evaluasi Prolegnas dapat dilakukan oleh DPR, Pemerintah, dan/atau DPD. Evaluasi terhadap Prolegnas dapat dilakukan sewaktu-waktu. Evaluasi Prolegnas dapat berimplikasi terhadap:

a) perubahan judul Rancangan Undang-Undang;
b) perubahan pengusul Rancangan Undang-Undang;
c) dikeluarkannya Rancangan Undang-Undang dari daftar Prolegnas; dan
d) dimasukkannya Rancangan Undang-Undang ke dalam Prolegnas.

Hasil evaluasi Prolegnas dapat berupa usulan Prolegnas jangka menengah perubahan dan/atau Prolegnas prioritas tahunan perubahan.

Dalam hal hasil evaluasi Prolegnas memuat usulan Prolegnas perubahan, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan melakukan pembahasan usulan Prolegnas perubahan dalam rapat kerja. Alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan mengambil keputusan terhadap usulan Prolegnas perubahan. Dalam hal alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang

legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan menyetujui usulan Prolegnas perubahan, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi melaporkannya dalam rapat paripurna untuk ditetapkan. Prolegnas perubahan ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara evaluasi serta pembahasan Prolegnas perubahan diatur dalam Peraturan DPR.

8) Rancangan Undang-Undang di Luar Prolegnas

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
b) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Usulan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas harus disertai dokumen pendukung yang minimal memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan. Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas dapat dibentuk melalui prosedur cepat sepanjang disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan membahas usulan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas dalam rapat kerja untuk diambil keputusan. Dalam hal alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyetujui usulan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi melaporkan usulan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas dalam Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan.

c. Penyusunan Undang-Undang

1) Penyusunan Naskah Akademik

Rancangan Undang-Undang harus disertai Naskah Akademik. Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

a) APBN;

b) penetapan Perppu menjadi Undang-Undang; atau

c) pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Perppu.

Rancangan Undang-Undang APBN, penetapan Perppu menjadi Undang-Undang, atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Perppu disertai dengan dokumen pendukung yang minimal memuat latar belakang dan tujuan, jangkauan dan arah pengaturan, dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU tentang PUU.

2) Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan berdasarkan Prolegnas, kecuali Rancangan Undang-Undang yang diajukan dalam keadaan tertentu. Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD memuat materi muatan yang berkaitan dengan:

a) otonomi daerah;
b) hubungan pusat dan daerah;
c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan/atau
e) perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang dapat menggunakan metode:

a) standar;
b) konsolidasi;
c) kodifikasi; atau
d) omnibus.

Metode standar merupakan metode penyusunan Rancangan Undang-Undang yang berfokus pada suatu materi muatan tertentu. Metode konsolidasi merupakan metode penyusunan Rancangan Undang-Undang yang menggabungkan Undang-Undang dengan:

a) Undang-Undang lain dalam 1 (satu) bidang tertentu;
b) Undang-Undang perubahannya; dan/atau
c) materi muatan Undang-Undang yang sudah diubah dengan Undang-Undang lain,

menjadi 1 (satu) Undang-Undang tanpa mengubah materi muatannya.

Metode kodifikasi merupakan metode penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan menggabungkan Undang-Undang dan menyusun secara sistematis ketentuan dari berbagai

Undang-Undang dan hukum yang berlaku dalam 1 (satu) bidang tertentu dengan:

a) mengatur kembali materi muatan;
b) mengubah materi muatan;
c) mencabut materi muatan tertentu; dan/atau
d) menambahkan materi muatan baru,

untuk mencapai tujuan tertentu dengan mencabut keberlakuan Undang-Undang yang digabungkan.

Metode omnibus merupakan metode penyusunan Rancangan Undang-Undang dengan:

a) menambahkan materi muatan baru;
b) mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan yang diatur dalam berbagai Undang-Undang dan/atau untuk memenuhi kebutuhan hukum; dan/atau
c) mencabut Undang-Undang yang memiliki keterkaitan,

dengan menggabungkannya ke dalam 1 (satu) Undang-Undang tanpa mencabut keberlakuan Undang-Undang yang materi muatannya diubah untuk mencapai tujuan tertentu.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Undang-Undang. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Undang-Undang tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU tentang PUU.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Undang-Undang tersebut dapat disusun melalui prosedur cepat. Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota DPR dapat didukung oleh anggota DPR lain. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota DPR harus mendapat persetujuan lebih dahulu dalam rapat alat kelengkapan DPR yang khusus

menangani bidang legislasi. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi harus mendapat persetujuan lebih dahulu dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun melalui prosedur cepat, dilakukan dalam jangka waktu yang lebih singkat dibandingkan dengan Rancangan Undang-Undang yang dibentuk melalui prosedur biasa.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang usul DPR dalam rapat paripurna DPR setelah fraksi menyampaikan pendapat. Pendapat fraksi dapat disampaikan secara tertulis.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dapat disusun melalui prosedur cepat. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian terdiri atas unsur:

a) kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

b) kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara;
c) kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang; dan
d) Perancang yang berasal dari instansi pemrakarsa.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun melalui prosedur cepat dilakukan dalam jangka waktu yang lebih singkat dibandingkan dengan Rancangan Undang-Undang yang dibentuk melalui prosedur biasa.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD diajukan oleh anggota DPD, komite, atau alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota DPD harus mendapat persetujuan lebih dahulu dalam rapat komite atau alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh komite atau alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi harus mendapat persetujuan lebih dahulu dalam rapat komite atau alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Undang-Undang tersebut dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada:

a) Presiden; atau
b) Presiden dan pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden, Presiden menyampaikan surat penunjukan menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang disertai dengan daftar inventarisasi masalah. Dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima pimpinan DPD, pimpinan DPD menyampaikan surat penunjukan alat kelengkapan DPD yang mewakili DPD untuk ikut serta dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang disertai dengan daftar inventarisasi masalah. Dalam hal Presiden tidak menyampaikan daftar inventarisasi masalah, pembahasan tetap dilaksanakan dan dalam pembahasan tersebut, materi muatan Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh DPR dinyatakan disetujui. Dalam hal pimpinan DPD tidak menyampaikan daftar inventarisasi masalah, pembahasan tetap dilaksanakan. Dalam hal Rancangan Undang-Undang dibentuk melalui prosedur cepat, jangka waktu menjadi paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang bertanggung jawab atas persiapan pembahasan dan mengoordinasikan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-

Undang memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tersebut memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, pimpinan DPR menyampaikan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada pimpinan DPD. Surat Presiden memuat penunjukan menteri yang mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang. DPR menugasi alat kelengkapan DPR yang mewakili DPR untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima. Pimpinan DPD mengirim surat kepada pimpinan DPR yang memuat penunjukan alat kelengkapan DPD yang mewakili DPD untuk ikut serta membahas Rancangan Undang-Undang paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Dalam hal Rancangan Undang-Undang dibentuk melalui prosedur cepat:

a) jangka waktu DPR menugasi alat kelengkapan DPR yang mewakili DPR untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang menjadi paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima; dan
b) jangka waktu Pimpinan DPD mengirim surat kepada pimpinan DPR yang memuat penunjukan alat kelengkapan DPD yang mewakili DPD untuk ikut serta membahas Rancangan Undang-Undang menjadi paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.

Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa

memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD disampaikan dengan surat pimpinan DPD kepada pimpinan DPR. Surat pimpinan DPD memuat penunjukan alat kelengkapan DPD yang mewakili DPD untuk ikut serta membahas Rancangan Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden setelah memenuhi kelayakan substansi dan teknik yang diatur dalam UU tentang PUU. DPR menugasi alat kelengkapan DPR yang mewakili DPR untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima. Presiden mengirim surat kepada DPR yang memuat penunjukan menteri yang mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang disertai dengan daftar inventarisasi masalah paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Dalam hal DPR dan/atau Presiden tidak menyampaikan daftar inventarisasi masalah, pembahasan Rancangan Undang-Undang tetap dilaksanakan. Menteri yang mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bertanggung jawab atas persiapan pembahasan dan mengoordinasikan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, alat kelengkapan DPD memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Apabila dalam satu masa sidang, DPR, Presiden, dan/atau DPD menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR. Rancangan

Undang-Undang yang disampaikan oleh Presiden dan/atau DPD digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Undang-Undang di lingkungan DPR diatur dalam Peraturan DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Undang-Undang di lingkungan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden. Ketentuan lebih lanjut mengenai mengenai tata cara penyusunan Undang-Undang di lingkungan DPD diatur dalam Peraturan DPD.

3) Penyusunan Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Rancangan Undang-Undang mengenai APBN disusun oleh Presiden. Penyusunan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN diawali pembicaraan pendahuluan yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR dengan membahas kerangka ekonomi makro dan pokok kebijakan fiskal. Dalam pembicaraan pendahuluan, DPR didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Rancangan Undang-Undang mengenai APBN memuat anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Rancangan Undang-Undang mengenai APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Penyusunan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN berpedoman kepada rencana kerja pemerintah dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Rancangan Undang-Undang mengenai APBN harus disertai nota keuangan dan dokumen pendukung lainnya. Nota keuangan memuat pokok pikiran dan materi muatan yang disusun berdasarkan teknik perencanaan dan penganggaran keuangan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN disusun oleh Presiden. Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan apabila terjadi:

a) perubahan asumsi ekonomi makro;
b) perubahan pokok kebijakan fiskal;
c) perubahan postur yang sangat signifikan dalam APBN tahun anggaran berjalan; dan/atau
d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun oleh Presiden. Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR yang memuat laporan keuangan Pemerintah dan telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

d. Pembahasan Undang-Undang

1) Prapembahasan Rancangan Undang-Undang

Prapembahasan merupakan bagian dari tahapan pembahasan sebagai bentuk koordinasi awal untuk memastikan kesiapan pembahasan Rancangan Undang-Undang. Prapembahasan dimulai sejak surat Presiden diterima oleh pimpinan DPR sampai dengan dimulainya pembicaraan tingkat I. Ketentuan lebih lanjut mengenai prapembahasan Rancangan Undang-Undang diatur dalam Peraturan DPR.

2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang mewakili. Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dibentuk melalui:

a) prosedur biasa dilakukan paling lama 3 (tiga) kali masa sidang; dan
b) prosedur cepat dilakukan paling lama 1 (satu) kali masa sidang.

Jangka waktu pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dibentuk melalui prosedur biasa dapat diperpanjang atau pembahasannya dialihkan kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR. Pembahasan Rancangan Undang-Undang didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang diwakili oleh alat kelengkapan DPD yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan terdiri atas:

a) pembicaraan tingkat I dilakukan dalam:

1. rapat kerja;
2. rapat panitia kerja;
3. rapat tim perumus/tim kecil; dan/atau
4. rapat tim sinkronisasi.

b) pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna DPR.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini. Dalam pengantar musyawarah:

a) DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
b) DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, berasal dari DPR;
c) Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;
d) Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, berasal dari Presiden; atau
e) DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-

Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, berasal dari DPD.

Daftar inventarisasi masalah disampaikan oleh:

a) Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
b) Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, berasal dari DPR;
c) DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;
d) DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, berasal dari Presiden; atau
e) DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, berasal dari DPD.

Jika dalam pembahasan daftar inventarisasi masalah tersebut terdapat usulan perubahan jumlah dan/atau judul Undang-Undang yang akan diubah atau dicabut dengan menggunakan metode konsolidasi, metode kodifikasi, atau metode omnibus yang telah ditetapkan dalam Prolegnas, alat kelengkapan DPR

yang membahas Rancangan Undang-Undang menyampaikan usulan perubahan tersebut kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk mendapat persetujuan. Persetujuan disampaikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi kepada Badan Musyawarah.

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:

a) fraksi;
b) DPD, jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan
c) Presiden.

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan, tidak memberikan penjelasan, tidak menyampaikan daftar inventarisasi masalah, dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga tersebut.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi dan/atau pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
b) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
c) penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang mewakili.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Rancangan Undang-Undang sebelum dibahas dapat ditarik oleh:

a) DPR atau Presiden; atau
b) DPR, Presiden, atau DPD jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas dapat ditarik oleh:

a) DPR atau Presiden; atau
b) DPR, Presiden, atau DPD jika Rancangan Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah,

berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang telah memasuki pembicaraan tingkat I pada masa keanggotaan DPR sebelumnya, hasil pembahasan tersebut disampaikan kepada DPR masa keanggotaan berikutnya. Rancangan Undang-Undang dapat dimasukkan ke dalam Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama berdasarkan kesepakatan DPR masa keanggotaan berikutnya dan Presiden. Rancangan

Undang-Undang yang telah dimasukkan ke dalam Prolegnas dilanjutkan pembahasannya dalam pembicaraan tingkat I dengan:

a) surat Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
b) surat pimpinan DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR atau DPD.

Pembicaraan tingkat I dilaksanakan oleh:

a) komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi yang sebelumnya membahas Rancangan Undang-Undang; atau
b) alat kelengkapan DPR yang ditugasi oleh Badan Musyawarah jika pembahasan sebelumnya dilakukan oleh panitia khusus atau komisi yang ruang lingkup tugasnya mengalami perubahan.

Dalam pembicaraan tingkat I, DPR bersama Presiden dapat:

a) melanjutkan pembahasan dengan menggunakan daftar inventarisasi masalah yang ada pada masa keanggotaan DPR sebelumnya;
b) melanjutkan pembahasan dengan menggunakan daftar inventarisasi masalah yang baru;
c) melanjutkan pembahasan dengan mengubah daftar inventarisasi masalah yang ada pada masa keanggotaan DPR sebelumnya; dan/atau
d) membahas kembali daftar inventarisasi masalah tertentu yang telah disetujui dalam pembahasan pada masa keanggotaan DPR sebelumnya.

Rancangan Undang-Undang yang belum dibahas paling lama 3 (tiga) kali masa sidang terhitung sejak ditetapkan dalam Prolegnas tidak dapat dilanjutkan pembahasannya dalam pembicaraan tingkat I. Rancangan Undang-Undang yang tidak dapat dilanjutkan pembahasannya dilakukan kembali

penyusunannya sesuai dengan tata cara penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang pada masa keanggotaan DPR sebelumnya tidak dapat diselesaikan karena menunggu pengundangan Undang-Undang terkait, pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dilanjutkan oleh DPR masa keanggotaan berikutnya bersama Presiden setelah Undang-Undang terkait diudangkan. Pembahasan Rancangan Undang-Undang dapat dilanjutkan tanpa dimasukkan ke dalam Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama. Rancangan Undang-Undang dilanjutkan pembahasannya dalam pembicaraan tingkat I dengan:

a) surat Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
b) surat pimpinan DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR atau DPD.

3) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang

Presiden menyusun Rancangan Perppu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Parameter kegentingan memaksa meliputi:

1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2) Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang saat ini ada; dan
3) kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membentuk Undang-Undang melalui prosedur biasa yang memerlukan waktu cukup lama

sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Perppu disusun dengan menggunakan teknik penyusunan Perppu sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU tentang PUU. Ketentuan mengenai pembahasan, pengesahan, dan pengundangan Undang-Undang berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan, penetapan, dan pengundangan Perppu. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pembentukan Perppu diatur dalam Peraturan Presiden.

Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Persidangan yang berikut, yaitu:

a. masa sidang DPR pada saat Perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR;
b. masa sidang pertama DPR setelah Perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; atau
c. masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan Perppu oleh Presiden kepada DPR.

Pengajuan Perppu dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu. Dalam hal Perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna DPR, Perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Menjadi Undang-Undang. Dalam hal Perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu

ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Perppu dalam rapat paripurna DPR yang sama.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang. Ketentuan mengenai mekanisme khusus dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:

a) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu diajukan oleh DPR atau Presiden;
b) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Perppu yang diajukan oleh Presiden; dan
c) Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Perppu tersebut.

4) Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

a) Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Rancangan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam rapat paripurna DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Fraksi menyampaikan pandangan umum atas Rancangan Undang-Undang dan nota keuangan dalam rapat paripurna DPR sebelum memasuki

pembicaraan tingkat I. Pemerintah menyampaikan tanggapan atas pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna DPR. DPD memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang mengenai APBN paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang mengenai APBN.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN dilaksanakan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas:

a. pembicaraan tingkat I dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan komisi bersama Pemerintah dan Bank Indonesia; dan
b. pembicaraan tingkat II dilaksanakan dalam rapat paripurna DPR.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam:

a. rapat kerja yang diadakan oleh komisi dengan Pemerintah untuk membahas alokasi anggaran untuk program kementerian/lembaga dan hasil pembahasan disampaikan kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran secara tertulis; dan
b. rapat kerja penyelesaian akhir Rancangan Undang-Undang mengenai APBN yang diadakan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan Pemerintah dengan mengacu pada alokasi anggaran yang diputuskan dalam rapat kerja.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang mengenai APBN dalam rapat paripurna DPR yang dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang

bersangkutan dilaksanakan. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak disetujui, Pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli.

Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam rapat paripurna DPR. Fraksi menyampaikan pandangan umum atas Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN dan nota keuangan dalam rapat paripurna DPR sebelum memasuki pembicaraan tingkat I. Pemerintah menyampaikan tanggapan atas pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna DPR. DPD memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN dilaksanakan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas:

a. pembicaraan tingkat I dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan komisi bersama Pemerintah dan Bank Indonesia; dan
b. pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna DPR.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam:

a. rapat kerja yang diadakan oleh komisi dengan Pemerintah untuk membahas alokasi anggaran untuk program kementerian/lembaga dan hasil pembahasan disampaikan kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran secara tertulis; dan

b. rapat kerja penyelesaian akhir Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN yang diadakan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan Pemerintah dengan mengacu pada alokasi anggaran yang diputuskan dalam rapat kerja.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN dalam rapat paripurna DPR. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan komisi terkait paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang setelah Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai perubahan APBN didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli.

Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam rapat paripurna DPR. Fraksi menyampaikan pandangan umum atas Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna DPR. Pemerintah menyampaikan tanggapan atas pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna DPR. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilaksanakan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas:

a. pembicaraan tingkat I dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan komisi bersama Pemerintah; dan
b. pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna DPR.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam:

a. rapat kerja yang diadakan oleh komisi dengan Pemerintah untuk membahas laporan keuangan Pemerintah dan hasil pembahasan disampaikan kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran secara tertulis; dan
b. rapat kerja penyelesaian akhir Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diadakan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan Pemerintah dengan mengacu pada laporan keuangan Pemerintah yang diputuskan dalam rapat kerja.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan dengan mempertimbangkan hasil telaahan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang akuntabilitas keuangan negara. Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna DPR. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang anggaran dan komisi terkait paling lama 3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada DPR. Pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli.

e. Pengesahan Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebelum disampaikan kepada Presiden masih terdapat kesalahan teknis penulisan, DPR yang diwakili oleh pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang dengan Pemerintah yang diwakili oleh kementerian yang membahas Rancangan Undang-Undang melakukan perbaikan terhadap Rancangan Undang-Undang. Perbaikan Rancangan Undang-Undang oleh DPR didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Hasil perbaikan harus mendapat persetujuan dari pimpinan alat kelengkapan DPR dan wakil dari Pemerintah yang membahas Rancangan Undang-Undang. Pimpinan DPR menyampaikan hasil perbaikan Rancangan Undang-Undang kepada Presiden paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal Rancangan Undang-Undang disetujui bersama.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang setelah disampaikan kepada Presiden masih terdapat kesalahan teknis penulisan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara bersama dengan kementerian yang membahas Rancangan Undang-Undang melakukan perbaikan dengan melibatkan pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang. Pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang sah menjadi

Undang-Undang dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahan Rancangan Undang-Undang, berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang. Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan tersebut.

f. Pengundangan Undang-Undang

Agar setiap orang mengetahuinya, Undang-Undang harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Pengundangan Undang-Undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara. Undang-Undang mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

5. Penyebarluasan

a. Umum

Penyebarluasan dokumen yang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang dilakukan oleh DPR, Pemerintah, dan/atau DPD sejak tahapan perencanaan sampai dengan pengundangan serta setelah Undang-Undang diundangkan. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para

pemangku kepentingan. Penyebarluasan dilakukan secara daring dan/atau luring.

b. Penyebarluasan Rancangan Prolegnas dan Prolegnas

DPR, Pemerintah, atau DPD melakukan penyebarluasan rancangan Prolegnas. DPR, Pemerintah, dan DPD secara bersama melakukan penyebarluasan Prolegnas. Penyebarluasan Prolegnas dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

c. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang

Anggota DPR, komisi, gabungan komisi, alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, atau panitia khusus melakukan penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR setelah Rancangan Undang-Undang tersebut diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang usul DPR dalam rapat paripurna DPR.

Instansi pemrakarsa dan/atau menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden setelah Rancangan Undang-Undang tersebut dikirimkan oleh Presiden kepada DPR.

Komite atau alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi melakukan penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD setelah Rancangan Undang-Undang tersebut diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang usul DPD dalam sidang paripurna DPD.

d. Penyebarluasan Undang-Undang

Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan oleh DPR dan Pemerintah. Dalam hal Undang-Undang yang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah,

penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan oleh DPR, Pemerintah, dan DPD. Undang-Undang yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dalam hal naskah Undang-Undang yang disebarluaskan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terjemahan tersebut merupakan terjemahan resmi.

6. Pemantauan dan Peninjauan Terhadap Undang-Undang

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan setelah Undang-Undang berlaku. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) tahun setelah Undang-Undang berlaku. Ruang lingkup Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang paling sedikit:

a. pembentukan peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lainnya;
b. kesesuaian antara materi muatan peraturan pelaksanaan dengan materi muatan Undang-Undang;
c. kesesuaian materi muatan antar-Undang-Undang;
d. kesesuaian materi muatan antar-peraturan pelaksanaan Undang-Undang; dan
e. kesesuaian materi muatan Undang-Undang dengan pelaksanaannya.

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Dalam hal Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan oleh DPR, Pemerintah, dan DPD. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh DPR dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh DPD dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. Hasil pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang ditindaklanjuti melalui pembahasan yang dilakukan oleh:

a. alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
b. komisi yang ruang lingkup tugasnya sesuai dengan materi muatan Undang-Undang;
c. alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau komisi bersama Pemerintah; atau
d. alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau komisi bersama Pemerintah dan DPD dalam hal hasil pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang memuat materi muatan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan/atau perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hasil pembahasan dapat menjadi bahan dalam penyusunan Prolegnas dan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh DPR didukung oleh badan pendukung keahlian DPR dan tenaga ahli. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR, Peraturan Presiden, dan Peraturan DPD.

7. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Undang-Undang serta Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang. Dalam hal Pembentukan

Undang-Undang dilakukan melalui prosedur cepat, masukan secara lisan dan/atau tertulis diberikan sesuai dengan jangka waktu Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat. Masukan masyarakat terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat disampaikan kepada DPR terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut diterima oleh DPR untuk mendapat persetujuan DPR. Masukan masyarakat diberikan secara daring dan/atau luring. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, Pembentuk Undang-Undang menyediakan dokumen yang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang yang mudah diakses oleh masyarakat. Dalam memenuhi hak masyarakat, pembentuk Undang-Undang menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Undang-Undang. Untuk memenuhi hak masyarakat, pembentuk Undang-Undang melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

a. rapat dengar pendapat umum;
b. kunjungan kerja;
c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
d. kegiatan konsultasi publik lainnya.

Hasil kegiatan konsultasi publik disusun secara tertulis dan menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Undang-Undang. Pembentuk Undang-Undang dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat diatur dengan Peraturan DPR, Peraturan Presiden, dan Peraturan DPD.

8. Pengujian Terhadap Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam hal suatu Undang-Undang/Perppu diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang di Mahkamah

Konstitusi, di lingkungan DPR dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang dengan melibatkan komisi yang membidangi penegakan hukum. Dalam hal alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang sudah tidak ada pada saat Undang-Undang diuji di Mahkamah Konstitusi, komisi yang membidangi penegakan hukum menjadi kuasa DPR. Dalam penanganan pengujian terhadap Undang-Undang, DPR didukung oleh badan pendukung keahlian DPR. Dalam hal anggota DPR yang ditugasi untuk membacakan keterangan DPR berhalangan, DPR dapat menugasi badan pendukung keahlian DPR untuk mewakili DPR membacakan keterangan DPR dalam penanganan pengujian terhadap Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. Ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan pengujian terhadap Undang-Undang diatur dalam Peraturan DPR.

Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang/Perppu di Mahkamah Konstitusi di lingkungan pemerintah dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan melibatkan menteri atau kepala lembaga terkait. Dalam penanganan pengujian terhadap Undang-Undang/Perppu, Presiden memberi mandat kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara untuk menerbitkan surat kuasa khusus. Surat kuasa khusus diberikan kepada:

a. menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
b. menteri dan/atau pejabat setingkat menteri, untuk mewakili Presiden dalam menangani pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.

Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang/Perppu dikoordinasikan dan menjadi tanggung jawab menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih

lanjut mengenai penanganan pengujian terhadap Undang-Undang/Perppu diatur dalam Peraturan Presiden.

9. Digitalisasi Dalam Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan Undang-Undang/Perppu dapat dilakukan secara elektronik. Undang-Undang/Perppu yang dibentuk secara elektronik memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dibentuk dalam bentuk cetak. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pembentukan Undang-Undang/Perppu secara elektronik diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan Presiden, dan Peraturan DPD.

Pembentukan Undang-Undang/Perppu dapat dibantu dengan penggunaan teknologi akal imitasi. Penggunaan teknologi akal imitasi dapat dilakukan dalam tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan/atau pengundangan sesuai dengan kebutuhan. Teknologi akal imitasi digunakan sebagai alat bantu pembentuk Undang-Undang/Perppu dengan tetap menjamin pengawasan manusia, akurasi, transparansi, akuntabilitas, keamanan informasi, dan pelindungan data pribadi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penggunaan teknologi akal imitasi tidak mengurangi kewenangan, tugas, tanggung jawab, dan kewajiban pembentuk Undang-Undang/Perppu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pembentukan Undang-Undang/Perppu yang dapat dibantu dengan penggunaan teknologi akal imitasi diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan Presiden, dan Peraturan DPD.

Undang-Undang/Perppu dapat ditandatangani secara elektronik. Penandatanganan secara elektronik dapat dilakukan dalam setiap tahapan Pembentukan Undang-Undang/Perppu. Tanda tangan secara elektronik harus tersertifikasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang/Perppu yang ditandatangani dengan tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang/Perppu yang ditandatangani secara nonelektronik. Tata cara penandatanganan

secara elektronik dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Keikutsertaan Perancang dan Pejabat Fungsional Lainnya serta Tenaga Ahli dalam Pembentukan Undang-Undang

Setiap tahapan Pembentukan Undang-Undang/Perppu harus mengikutsertakan Perancang. Selain Perancang, tahapan Pembentukan Undang-Undang/Perppu dapat mengikutsertakan pejabat fungsional keahlian tertentu dan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka meningkatkan kualitas Undang-Undang/Perppu, Perancang dan pejabat fungsional keahlian tertentu berhak:

a. berhimpun dalam organisasi profesi;
b. mendapatkan pengembangan kompetensi; dan
c. memperoleh tunjangan jabatan fungsional.

Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan mengenai keikutsertaan pejabat fungsional keahlian tertentu dan tenaga ahli diatur dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan DPR.

11. Ketentuan Peralihan

Pada saat kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

12. Ketentuan Penutup

Pada saat UU tentang PUU mulai berlaku, semua Undang-Undang yang merupakan peraturan pelaksanaan dari:

a. 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);

b. 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); dan

c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801),

dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU tentang PUU.

Pada saat UU tentang PUU mulai berlaku:

a. Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 81, Pasal 82, Pasal 84 ayat (1), Pasal 87, Lampiran I kecuali huruf D Bab II, dan Sistematika, angka 1, angka 9, angka 11 sampai dengan angka 18, angka 20 sampai dengan angka 23, angka 28, angka 41, angka 42 sampai dengan angka 47, angka 50 sampai dengan angka 54, angka 57, angka 58, angka 60 sampai dengan angka 66, angka 67 sampai dengan angka 69, angka 70 sampai dengan angka 76, angka 78 sampai dengan angka 97, angka 101 sampai dengan angka 103, angka 105 sampai dengan angka 109, angka 110, angka 112 sampai dengan angka 118, angka 120 sampai dengan angka 157, angka 159 sampai dengan angka 161, angka 164 sampai dengan angka 169, angka 172 sampai dengan angka 174, angka 177 sampai dengan angka 179, angka 181 sampai dengan angka 187, angka 189, angka 191 sampai dengan angka 233, angka 235, angka 236, angka 237, angka 238, angka 241 sampai dengan angka 256, angka 257 sampai dengan angka 270, dan angka 271 sampai dengan angka 284 Lampiran II sepanjang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang/Pembentukan Perppu serta Pasal 10, Pasal 11, Pasal 16 sampai dengan Pasal 19, Pasal

22, Pasal 43 sampai dengan 46, Pasal 48, Pasal 50 sampai dengan Pasal 53, Pasal 65 sampai dengan Pasal 71, Pasal 73, Pasal 74, Pasal 88 sampai dengan Pasal 90 dan angka 29, angka 30, angka 32, angka 34 sampai dengan angka 36, angka 55, angka 99, angka 170, angka 239, angka 240, dan Bab IV huruf A sampai dengan huruf G Lampiran II 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);

b. Pasal 1 angka 1, angka 11, angka 12, dan angka 13, Pasal 85, dan Pasal 91 sepanjang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang/Pembentukan Perppu serta Pasal 1 angka 3, angka 4, angka 9, angka 14, angka 15, dan angka 16, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 71A, Pasal 95A, dan Pasal 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

c. Pasal 1 angka 1, angka 11, angka 12, dan angka 13, Pasal 85, dan Pasal 91 sepanjang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang/Pembentukan Perppu serta Pasal 1 angka 3, angka 4, angka 9, angka 14, angka 15, dan angka 16, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 71A, Pasal 95A, dan Pasal 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

d. Penjelasan Pasal 5 huruf g, Pasal 9 ayat (5) dan ayat (6), Pasal 42A, Pasal 64, Pasal 85, Penjelasan Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97A, Pasal 97B, Pasal 97C, Pasal 98, Pasal 99, huruf D Bab II Lampiran I, dan angka 2, angka 2a, angka 3, angka 3a, angka 4, angka 4a, angka 5, angka 6, angka 7, angka 9, angka 19, angka 27a, angka

27b, angka 41a, angka 41b, angka 41c, angka 41d, angka 66a, angka 69a, angka 77, angka 98, angka 104, angka 109a, angka 111 sampai dengan angka 111k, angka 158, angka 176, angka 180, angka 188, angka 189a sampai dengan angka 190b, angka 233a, angka 233b, angka 234a, angka 236a sampai dengan angka 236c, angka 256a, angka 270a sampai dengan angka 270c, dan angka 284a Lampiran II sepanjang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang/Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang serta Pasal 9 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 49, Pasal 72, Pasal 73, Pasal 95A, dan angka 10, angka 31, angka 33 serta Bab IV huruf M dan huruf N Lampiran II Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801); dan

e. Pasal V Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7153) sepanjang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang,

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peraturan pelaksanaan dari UU tentang PUU harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak UU tentang PUU diundangkan. UU tentang PUU mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

BAB VI
PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat dirumuskan simpulan sebagai berikut:

1. NA dan RUU tentang PUU disusun sebagai dasar dalam penyusunan pengaturan mengenai PUU. Hal ini dikarenakan pengaturan mengenai Pembentukan UU masih belum komprehensif dan tersebar dalam Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, terdapat beberapa permasalahan lainnya yaitu Belum jelasnya pemaknaan daftar kumulatif terbuka akibat putusan MK, Belum ada pengaturan mengenai pembentukan UU melalui prosedur cepat, Metode penyusunan UU hanya terbatas pada metode standar dan omnibus, Belum adanya pengaturan mengenai Prapembahasan, Belum jelasnya tata cara pembahasan RUU Carry Over, Belum adanya pengaturan mengenai parameter kegentingan yang memaksa, persidangan yang berikut, dan pengujian Perppu, Belum lengkapnya pengaturan mengenai tata cara penyusunan dan pembahasan RUU yang berkaitan dengan APBN, Pengundangan batang tubuh UU dan penjelasannya masih terpisah, Pengaturan mengenai penyebarluasan dokumen yang berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang belum komprehensif, Belum lengkapnya pengaturan mengenai ruang lingkup pemantauan dan peninjauan terhadap UU dan tindaklanjut atas hasil pemantauan dan peninjauan, Belum lengkapnya pengaturan partisipasi masyarakat dalam Pembentukan UU, Belum mengakomodasi pemanfaatan akal imitasi dalam pembentukan UU/Perppu, dan Teknik penyusunan ketentuan pidana belum disesuaikan dengan UU No. 1 Tahun 2023 tentang KUHP. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan tersendiri mengenai PUU melalui RUU tentang PUU. Dalam penyusunan NA RUU tentang PUU, dilaksanakan studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder dan konsultasi publik untuk melengkapi hasil studi kepustakaan/literatur tersebut.

2. Materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang PUU dikaji baik dari aspek teoretis maupun dari aspek praktik empiris. Kajian dari aspek teoretis menggunakan teori negara hukum, teori hukum berjenjang (*stufenbau theory*), teori partisipasi masyarakat (*public participation theory*), sifat putusan MK, teori mengenai konsolidasi, kodifikasi, dan *omnibus law*, teori yang berkaitan dengan metode *RIA*, dan teori yang berkaitan dengan metode *ROCCIPI*. Berdasarkan teori partisipasi masyarakat, pembentukan PUU mensyaratkan adanya partisipasi publik yang bermakna *(meaningful participation)* melalui dialog/komunikasi antara masyarakat/pemangku kepentingan dengan pembentuk Undang-Undang yang bersifat dua arah. Hasil dialog menjadi bahan pertimbangan dalam PUU dan menjelaskan kepada publik mengenai tindak lanjut dari hasil dialog tersebut. Pembentuk Undang-Undang perlu mengembangkan sistem/mekanisme yang mampu menyediakan ruang bagi masyarakat dan pembentuk Undang-Undang untuk melakukan dialog baik secara luring maupun daring.

   Berdasarkan hasil kajian terhadap sifat Putusan MK, terdapat beberapa parameter pokok yang menggambarkan karakteristik putusan, yaitu Putusan MK bersifat final dan langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan atau dibacakan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, sifat final tidak tersedia upaya hukum lanjutan terhadap Putusan MK, Putusan MK mengandung prinsip *erga omnes*, sehingga tidak hanya mengikat para pihak yang berperkara, tetapi juga mengikat seluruh lembaga negara, warga negara, dan masyarakat. Adapun tantangan penggunaan metode omnibus, yaitu kebutuhan untuk mengatasi kompleksitas permasalahan regulasi Indonesia, metode omnibus harus dapat mengakomodasi landasan filosofis suatu Undang-Undang yang diubah dengan metode omnibus, penggunaan metode omnibus harus memperhatikan batas-batas kewenangan mengatur untuk setiap Undang-Undang, metode omnibus harus dapat mengatasi ketidakpastian hukum akibat ego sektoral, perlu parameter menentukan kapan suatu materi harus diatur dengan metode

omnibus, dan perlu partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan PUU yang menggunakan metode omnibus.

Selanjutnya, berdasarkan teori mengenai metode omnibus, dapat disimpulkan bahwa metode omnibus merupakan metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut, memberlakukan, atau mengatur ulang beberapa ketentuan dalam Undang-Undang ke dalam satu Undang-Undang yang bersifat tematik. Paling sedikit terdapat 4 (empat) manfaat penggunaan metode omnibus, yaitu mempersingkat proses legislasi melalui perubahan berbagai Undang-Undang dalam satu instrumen legislasi, mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di parlemen dengan mengakomodasi berbagai kepentingan dalam satu pembahasan, meningkatkan efisiensi waktu dan biaya proses legislasi, serta mewujudkan harmonisasi Undang-Undang karena perubahan dilakukan secara bersamaan.

Di sisi lain, beberapa kelemahannya juga perlu menjadi perhatian, yaitu metode ini cenderung pragmatis dan kurang demokratis, berpotensi mengurangi kualitas proses *deliberative* di parlemen karena luasnya materi yang dibahas dalam satu RUU, berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian atau inkonsistensi antarmateri muatan karena banyaknya substansi yang diatur, serta berisiko mereduksi fungsi pengawasan dan pembahasan parlemen dalam pembentukan Undang-Undang.Selain itu, materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang PUU juga dikaji dari aspek asas/prinsip. Asas/prinsip tersebut, meliputi asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. PUU tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Undang-Undang yang bersangkutan. Dengan menerapkan asas-asas tersebut diharapkan proses PUU dapat menghasilkan produk hukum yang berkualitas, adil, dan bermanfaat bagi masyarakat. Kajian dari aspek praktik empiris disusun berdasarkan hasil konsultasi publik yang berupa prosiding, hasil pengumpulan data, hasil diskusi (FGD) dan hasil uji konsep yang dilengkapi dengan hasil studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder.

3. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, UU tentang Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023), UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, UU tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014 jo. UU No. 9 Tahun 2015), UU tentang MD3 (UU No. 17 Tahun 2014 jo. UU No. 13 Tahun 2019), UU tentang KUHAP (UU No. 20 Tahun 2025), UU tentang P3 (UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022), serta UU No. 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Evaluasi terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan karena UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertinggi dan norma dasar pembentukan hukum, di mana Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 jo. Putusan MK No. 81/PUU-XXIII/2025 memberikan amanat konstitusional untuk mengatur tata cara pembentukan undang-undang dalam undang-undang tersendiri yang terpisah dari rejim pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Evaluasi terhadap Tap MPR No. I/MPR/2003 dilakukan untuk menegaskan keberlakuan 1 (satu) Tap MPRS dan 7 (tujuh) Tap MPR yang materi muatannya masih berlaku sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Evaluasi terhadap UU Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023) dilakukan sebagai pengkajian atas penerapan metode omnibus, sekaligus menindaklanjuti Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang meletakkan parameter meaningful participation (right to be heard, right to be considered, right to be explained) serta merekomendasikan penghapusan Pasal 97A UU P3 agar undang-undang hasil metode omnibus memiliki kedudukan hierarki yang sejajar dengan undang-undang biasa dan dapat diubah melalui undang-undang sektoral. Evaluasi terhadap UU No. 1 Tahun 2023 (KUHP Baru) dan UU No. 1 Tahun 2026 (Penyesuaian Pidana) dilakukan untuk menyesuaikan teknik penyusunan ketentuan pidana pada Lampiran II RUU PUU dengan sistem pemidanaan, kualifikasi pidana, dan kategori denda dalam Buku I KUHP Baru. Evaluasi terhadap UU Pemerintahan Daerah dilakukan untuk menjamin harmonisasi serta keterlibatan pemerintah daerah dalam penyusunan regulasi yang berdampak pada

daerah. Evaluasi terhadap UU MD3 dilakukan untuk memperkuat pelaksanaan fungsi legislasi DPR, efektivitas perencanaan Prolegnas, serta mekanisme carry over dan prapembahasan RUU. Evaluasi terhadap UU KUHAP (UU No. 20 Tahun 2025) dilakukan untuk menyelaraskan ketentuan penyidik dalam proses pembentukan hukum. Sementara itu, evaluasi terhadap UU P3 dilakukan untuk mengidentifikasi keterbatasan dan kekosongan hukum yang ada, seperti belum diaturnya prosedur pembentukan undang-undang secara cepat (*fast track legislation*), tata cara penyusunan RUU APBN, prapembahasan RUU, hukum acara pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi, pemanfaatan teknologi akal imitasi (AI) dengan pengawasan manusia, serta pelembagaan metode analisis RIA (*Regulatory Impact Analysis*) dan ROCCIPI. Melalui evaluasi komprehensif ini, RUU PUU dirancang untuk mengeliminasi kekosongan norma, mencegah disharmonisasi, dan menyinkronkan seluruh materi muatan pembentukan undang-undang dengan tata hukum nasional

4. Penyusunan RUU tentang PUU didasarkan pada landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Penyusunan RUU tentang PUU berpijak pada cita negara hukum Pancasila (Pancasila *Rechtsstaat*) yang menempatkan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* dan Rechtsidee (bintang pemandu) dalam seluruh tata hukum nasional. Pembentukan undang-undang sebagai instrumen utama penyelenggaraan negara harus menjiwai nilai Kemanusiaan yang Adil dan Beradab melalui penghormatan hak asasi manusia; nilai Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dengan menjamin kedaulatan rakyat melalui partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation); serta nilai Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat (*the greatest happiness of the greatest number*). Pembentukan undang-undang secara khusus dan terpisah merupakan wujud pemuliaan martabat bangsa dan penghormatan terhadap norma hukum tertinggi demi mewujudkan kepastian hukum

yang berkeadilan. Penyusunan RUU tentang PUU didasarkan pada kebutuhan riil masyarakat dan dinamika transformasi sosial seperti perkembangan ekonomi digital, perlindungan data pribadi, dan investasi terhadap hadirnya regulasi yang berkualitas, adaptif, dan responsif. RUU ini disusun untuk mengatasi kenyataan sosiologis masih maraknya disharmonisasi, tumpang tindih norma, dan kendala efektivitas implementasi undang-undang sektoral. Selain itu, RUU ini merespons tuntutan demokrasi deliberatif, keterbukaan, serta akuntabilitas publik dengan melembagakan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) yang melibatkan pemerintah daerah, akademisi, dan kelompok masyarakat terdampak, sehingga setiap undang-undang yang dihasilkan memiliki legitimasi sosial yang kuat dan daya laku yang efektif di masyarakat. Penyusunan RUU tentang PUU merupakan pelaksanaan atribusi konstitusional Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-XXIII/2025 yang mengamanatkan pembentukan undang-undang khusus mengenai tata cara pembentukan undang-undang secara mandiri dan terpisah dari rejim pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Secara yuridis, RUU tentang PUU disusun untuk mengatasi kekosongan dan kelemahan norma dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, khususnya mengenai ketiadaan parameter operasional meaningful participation (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020), mekanisme fast track legislation, prapembahasan RUU, pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi, penyerapan pertimbangan hukum (ratio decidendi) Putusan MK, pemanfaatan teknologi akal imitasi (AI) dengan pengawasan manusia, pelembagaan metode analisis RIA dan ROCCIPI, eliminasi *lock-in effect* Pasal 97A terkait UU omnibus serta perluasan metode penyusunan melalui kodifikasi dan konsolidasi, serta penyesuaian teknik penyusunan ketentuan pidana dengan Buku I KUHP Baru (UU No. 1 Tahun 2023) dan UU Penyesuaian Pidana (UU No. 1 Tahun 2026)

5. Materi muatan yang terdapat dalam RUU tentang PUU menjangkau lembaga negara atau pejabat yang berwenang untuk membentuk atau

menetapkan Undang-Undang sesuai dengan prosedur yang berlaku. Materi muatan yang terdapat dalam RUU tentang PUU diarahkan untuk menata dan melengkapi tata cara PUU yang terdapat dalam UU tentang P3 sebelumnya. Materi muatan RUU tentang PUU antara lain mengenai:

a. tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR atau Presiden yang tidak hanya dilakukan pada amar putusan, tetapi juga terhadap pertimbangan hukum putusan;
b. penyempurnaan pengaturan mengenai pembahasan Rancangan Undang-Undang yang belum selesai pada masa keanggotaan DPR sebelumnya dan akan dilanjutkan pembahasannya pada masa keanggotaan DPR berikutnya (Rancangan Undang-Undang carry over);
c. Pembentukan Undang-Undang melalui Prosedur Cepat (fast track legislation), sebagai mekanisme khusus untuk mempersingkat jangka waktu Pembentukan Undang-Undang;
d. metode standar, metode konsolidasi, metode kodifikasi, dan metode omnibus yang dapat digunakan sebagai pilihan metode dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang;
e. tata cara penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN;
f. Pembentukan Perppu dan pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi;
g. pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang, dengan memperjelas mekanisme dan ruang lingkup pemantauan dan peninjauan sebagai bagian dari evaluasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang;
h. Pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan teknologi akal imitasi untuk mendukung pengolahan data dan informasi secara cepat dengan pengawasan manusia untuk menjamin akurasi, transparansi, akuntabilitas, keamanan informasi, dan pelindungan data pribadi; dan
i. penyesuaian teknik penyusunan ketentuan pidana dalam Lampiran II dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, untuk

memastikan keselarasan antara perumusan ketentuan pidana dalam Undang-Undang ini dengan prinsip, sistem, dan terminologi yang digunakan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

B. Saran

RUU tentang PUU perlu dibentuk untuk memperbaiki kekurangan yang terdapat dalam UU tentang P3 dan mengisi kekosongan hukum yang terjadi sehingga dapat menjamin kepastian hukum, memenuhi kemanfaatan, dan menciptakan keadilan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang Cipta Kerja).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-XXIII/2025.

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Bappenas. *Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS*, Jakarta: Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS, 2011.

Bentham, J. *"Legislator of the world": Writings on codification, law, and education* (P. Schofield & J. Harris, Eds.),Clarendon Press, 1998. (Diterjemahkan oleh Nurhadi, *Teori perundang-undangan: prinsip-prinsip legislasi, hukum perdata dan hukum pidana*, Bandung: Nuansa, 2010).

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary: Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St. Paul: West Publishing Co., 1968.

Canton, H. *Organisation for economic co-operation and development—OECD*, dalam *The Europa directory of international organizations 2021*, Routledge, 2021.

Congressional Research Service. *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, 2026.

Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.

Farmer, L. *Codification*, dalam *Making the modern criminal law: Criminalization and civil order*, Oxford University Press, 2016.

Habermas, Jurgen. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*, John Wiley & Sons, 2015.

Halpérin, J.-L. *The age of codification and legal modernization in private law*, dalam *The Oxford handbook of European legal history*, Oxford University Press, 2018.

Hartanto. *Pengantar Ilmu Hukum*, Medan: Umsu Press, 2022.

Hauerstein, Kai dan Peter Bissegger. *Training Manual Regulatory Impact Assessment*, Jakarta: GTZ-Red and Bappenas RI, 2009.

Hayek, Friedrich. *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.

House of Lords Select Committee on the Constitution. *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards, 15th Report of Session 2008–09*, HL Paper 116, 2009.

Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan 2*, Cetakan ke-16, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007.

Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan Satu*, Cetakan ke-18, Yogyakarta: PT Kanisius, 2017.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1988.

International Commission of Jurists. *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age: Report on the Proceedings of the South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, Thailand, February 15–19, 1965*,Geneva: International Commission of Jurists, 1965.

Ismatullah, Deddy dan Asep A. Sahid Gatara Fh. *Ilmu Negara: dalam Multiperspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Bandung: Pustaka Setia, 2017.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Cambridge: Harvard University Press, 1945.

Lopulalan, Dicky dan Rival Gulam Ahmad. *9 Jurus Merancang Peraturan untuk Transformasi Sosial: Sebuah manual untuk Praktisi*, KPSHK, 2007.

Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007.

Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan kedua, Yogyakarta: Liberty, 2003.

North, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik: Menuju Kebijakan Publik Unggul*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2021.

Nurseppy, Ida, Paryadi, dan David Ray. *Pedoman Kaji Ulang Peraturan Indonesia*, Balitbang Deperindag, Dinas Perindag Bali, PEG, USAID, 2002.

Paton, G.W. *A Text Book of Jurisprudence*, Oxford University Press, 1955.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Alumni, 1986.

Rose-Ackerman, S. dan B. J. Palifka. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, 2016.

Ruslan, Achmad. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta:Rangkang Education, 2013.

Said, Umar. *Pengantar Hukum Indonesia: Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, Setara Press, 2009.

Seidman, Ann, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekera. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2002.

Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. *Buku Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat,2010.

Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Sulaiman, M. *Hukum dan Sistem Peradilan Nasional*, Bandung: Refika Aditama, 2019.

Sulistiyono, Adi. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, Cetakan I, Surakarta: UNS Press.

Sutiyoso, Bambang. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.

Yuslim. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Adonara, Firman. Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, Universitas Jember.

Alit Wikrama, I Gusti Agung Nyoman. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Anggraini, Ricca. Desain Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang, Seminar Nasional RUU Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 29 Oktober 2026.

Antari, Putu Eva Ditayani. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Aryani, Nyoman Mas. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Attamimi, A Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV), Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Buana, Mirza Satria. Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4, Jember, 2017.

Chandranegara, Ibnu Sina. Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 29 Oktober 2026.

Dewansyah, Bilal. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Jawa Barat, 17 Juni 2025.

DPRD Provinsi DIY. Paparan Sekretariat DPRD Provinsi DIY dalam FGD, 20 Juni 2025.

Fadhilah, Nurul Laili. Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, Universitas Jember.

Firmanto, Taufik. FGD Pembentukan Peraturan, Kota Bima, 2024.

Gaventa, John dan Camilo Valderama. Participation, Citizenship and Local Governance, Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance, Institute of Development Studies, 1999.

Ghafur, Jamaludin. Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 31 Oktober 2026.

Hadjon, Edward Thomas Lamury. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Hamzah, Guntur. Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Seminar Nasional, Universitas Islam Riau, 3 Oktober 2026.

Haryono, Dodi. Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Seminar Nasional, Universitas Islam Riau, 3 Oktober 2026.

Hermawan, M. Ilham. Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 29 Oktober 2026.

Indra Dewa Putra, I Gede. FGD DPRD, Provinsi Bali, 2024.

Indrayati, Rosita. Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, Universitas Jember.

Iskandar, Iwannudin. FGD Pembentukan Peraturan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Oktober 2023.

Koriawan, Luh Gde Aryani. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Nusyamsi, Fajri. Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 31 Oktober 2026.

Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung. Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 16-18 Juni 2025.

Pemerintah Daerah Kota Makassar. Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Undang-Undang, 18-20 Oktober 2026.

Pemerintah Daerah Kota Malang. FGD dengan Biro Hukum Sekda Kota Malang, 19 Juni 2025.

Pemerintah Daerah Provinsi DIY. Paparan FGD Pemerintah Daerah Provinsi DIY, 20 Juni 2025.

Permatasari, Indah. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Pertiwi, Mahaarum Kusuma. FGD Pembentukan Peraturan, Provinsi DIY, 20 Juni 2025.

Prabowo, Rian Adhivira. Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, Universitas Jember.

Rauta, Umbu. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Jawa Tengah, 2024.

Ridlwan, Zulkarnain. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Lampung, 16 Juni 2025.

Rustiani, Frida. Pelembagaan Regulatory Impact Analisys, FGD Metode RIA, Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 13 Mei 2024.

Samosir, Samuel Saut Martua. Konsultasi Publik Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, Universitas Jember.

Simabura, Charles. Diskusi Pakar Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang, Badan Keahlian Setjen DPR RI, 5 Maret 2026.

Sikumbang, Sony Maulana, Fitriani Ahlan Sjarif, dan M. Yahdi Salampessy. Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Modul Universitas Terbuka).

Sjarif, Fitriani Ahlan. Tools ROCCIPI pada Problem Solving Methodology dalam Pembentukan Undang-Undang, Paparan FGD, 2 Mei 2024.

Sjarif, Fitriani Ahlan. Seminar Nasional Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 29 Oktober 2026.

Soetopo, Maria G.S. Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam Proses Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang, Paparan FGD Metode RIA, Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 13 Mei 2024.

Suandana Putra, I Putu Harry. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Sukmariningsih, Retno Mawarini. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Jawa Tengah, 17 Juni 2025.

Suratno, Sadhu Bagas. FGD Penyusunan Peraturan, Kabupaten Banyuwangi, 17 Juni 2025.

Suyatna, I Nyoman. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Syarif, Erman. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Lampung, 16 Juni 2025.

Tyesta ALW, Lita. Diskusi Pakar Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang, Badan Keahlian Setjen DPR RI, 5 Maret 2026.

Universitas Jambi. Konsultasi Publik Penyusunan NA dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 16-18 Juni 2025.

Usfunan, Jimmy Z. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Wali, Ahmad. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Bengkulu, 17 Juni 2025.

Widiati, Ekawestri Prajwalita. FGD Penyusunan Peraturan, Provinsi Jawa Timur, 20 Juni 2025.

Widiharto, Aan Eko. FGD Penyusunan Peraturan, Kota Malang, 19 Juni 2025.

Wija Atmaja, Gede Marhaendra. Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan, Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kanwil

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali, Denpasar, 31 Agustus 2016.

Wijaya, Made Hendra. FGD Konsultasi Publik Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Provinsi Bali, 24 April 2026.

Yuniza, Mailinda Eka. Seminar Nasional Urgensi RUU Pembentukan Undang-Undang, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 31 Oktober 2026.

Jurnal

Andriani, Dahlia. "Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja", Jurnal Prodigy, Vol. 11, No. 1, Juli 2023.

Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 9, No. 1, April 2020.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 1969.

Asriyani, Arini dan Asti Dwiyanti. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Peradilan Indonesia", JULIA: Jurnal Litigasi Amsir, Vol. 10, No. 4, Makassar, 2023.

Ayu, Dian dan Ali Khanif. "Format Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Mengefektifkan Asas Erga Omnes", Jurnal Konstitusi, Vol. 19, No. 2, Juni 2022.

Briffault, Richard. “The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma”, Albany Law Review 82, 2018–2019.

Cormacain, R. "Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation", The Theory and Practice of Legislation, 8(3), 2020.

Cristiana, Edelweis dan Ni Wayan Eka Sumartini. "Erga Omnes dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilukada (Studi Putusan MK Nomor 135/PHP.BUP-XIX/2021)", Satya Dharma: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5, No. 2, Palangka Raya, 2022.

Fauzia, Ana, Fathul Hamdani, Rusdianto, dan Muhammad Azimuddin Mohamed. "Implementation of the Omnibus Law Concept and Consolidated Texts: Amalgamation of the Common Law and Civil Law Legal System", Journal of Law and Legal Reform, Vol. 4, Issue 2, 2023.

Gavoille, Natanaël dan Marijn Verschelde. “Electoral Competition and Political Selection: An Analysis of the Activity of French Deputies, 1958–2012”, European Economic Review, Vol. 92, 2017.

Grossman, Emiliano dan Nicolas Sauger. “Political Institutions under Stress? Assessing the Impact of European Integration on French Political Institutions”, Journal of European Public Policy, Vol. 14, No. 7, 2007.

Habermas, Jurgen. "Three Normative Models of Democracy", Constellations 1, 1994.

Hardani, Ayuk dan Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani. "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 30/PUU-XVI/2018 Menurut Sistem Hukum di Indonesia", Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 1, No. 2, 29 Mei 2019.

Hong, Wan-sik. “Kajian tentang Jangka Waktu Pembahasan RUU Fast Track (신속처리안건의 심사기간에 관한 연구)”, 토지공법연구 (Tojigongbeopyeongu), Vol. 88, 2019.

Kaharuddin, Oemar Moechthar, Agus Sekarmadji, dkk. “Fast Track Legislation Without a Legal Track: A Comparative Critique of Accelerated Law-Making in Indonesia and Other Jurisdictions”, Diponegoro Law Review, Vol. 10, No. 2, 2025.

Kerrouche, Éric. “The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, The Journal of Legislative Studies, Vol. 12, No. 3–4, 2006.

Lestari, F., D. Haryono, dan H. Gusliana. "Desain Fast Track Legislation...", Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, 10(16).

Mahanani, A. E. E. "Peranan politik hukum dalam upaya kodifikasi dan unifikasi hukum guna pembangunan hukum nasional yang sesuai dengan Pancasila serta prinsip kebhinekaan di Indonesia", Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik, 1(1), 2017.

Massicotte, Louis. "Omnibus Bills in Theory and Practice", Canadian Parliamentary Review, Spring 2013.

Maulidi, M. Agus. "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 2, 11 Juli 2019.

Miladmahesi, Rafi, Wicipto Setiadi, Diani Sadiawati, dan Handar Subhandi Bakhtiar. “The Possibility of the Implementation of Fast-Track Legislation in Indonesia”, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law), Vol. 10, No. 1, 2023.

Monteiro, Josef Mario. "Penyusunan Undang-Undang melalui Metode Omnibus Law dan Consolidation Law", Strata Law Review, Vol. 1, No. 1, 2023.

Pfersmann, Otto. “Concrete Review as Indirect Constitutional Complaint in French Constitutional Law: A Comparative Perspective”, European Constitutional Law Review, Vol. 6, No. 2, 2010.

Pramana, I Gede Pasek. "Konsekuensi Yuridis Putusan Makamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Kedudukan Anak Astra dalam Hukum Adat Bali", Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal), Vol. 3, No. 3, 19 November 2014.

Rokilah. "Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule of Law", Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2, No. 1, Juni 2019.

Sayuti. "Konsep Rechtsstaat dalam Negara Hukum Indonesia", Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan, Vol. 4, No. 2, Desember 2011.

Setiawan, Agustina, Utang Suwaryo, dan Mudiyati Rahmatunnisa. "Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung", Jurnal Academia Praja, Vol. 3, No. 2, 2020.

Soeharno. "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Penegak Hukum dan Pengadilan", Jurnal LPPM Bidang Ekonomi, Sosial, Budaya dan Hukum, Vol. 1, No. 2, 2014.

Soeroso, Fajar Laksono. “Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 1, 2014.

Sugiantari, Anak Agung Putu Wiwik. "Perkembangan Hukum Indonesia dalam Menciptakan Unifikasi dan Kodifikasi Hukum", Jurnal Advokasi, 5 (2), 2015.

Suhariyanto, Budi. "Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung", Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No. 1, 20 Mei 2016.

Sujendro, Edy. “Gagasan Pengaturan Kodifikasi dan Unifikasi Peraturan Perubahan dan Peraturan Omnibus Law”, Jurnal USM Law Review, Vol. 3, No. 2, 2020.

Suska. "Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011", Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 2, Juni 2012.

Varga, C. "Codification on the threshold of the third millennium", Acta Juridica Hungarica, 47(2), 2006.

Widiati, Ekawestri Prajwalita. "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Undang-Undang", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 27, Issue 2, Universitas Islam Indonesia, Mei 2020.

Laman

Duhaime.org, *Omnibus* Bill Definition, dimuat dalam http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/*Omnibus*Bill.aspx, diakses 25 Januari 2020 dikutip dalam Bayu Dwi Anggono, *Omnibus* Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia, dimuat dalam Jurnal Rechtsvinding, Vol. 9, No. 1, April 2020.

Ima Mayasari, Menggagas *Omnibus* Law, dimuat dalam https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-*omnibus-law-1542018891459839175*, diakses tanggal 20 Januari 2020, dikutip dalam Bayu Dwi Anggono.

Kompas.Com. Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024, dimuat dalam https://nasional.kompas.com/jeo/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024, diakses tanggal 18 Januari 2020, dikutip dalam Bayu Dwi Anggono.

The Indonesian Institute Center for Public Policy Research, “Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” diakses pada https://www.theindonesianinstitute.com/wp-content/uploads/2022/11/Korupsi-Legislasi-dalam-Pembentukan-Peraturan-Perundang-Undangan-Hemi.pdf tanggal 8 November 2023.

Veri Junaidi dalam Dian Dewi Purnamasari, Ketiadaan Parameter Partisipasi Publik dalam Pembentukan UU Amat Problematik, dimuat dalam https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/04/08/parameter-partisipasi-publik-dalam-pembentukan-uu-dirumuskan, diakses tanggal 16 April 2024. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, deliberatif

dengan asal kata “deliberasi” berarti proses menimbang-nimbang dengan mendalam dan hati-hati secara bersama-sama dalam pengambilan keputusan).

LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN

DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Fakultas Hukum Universitas Andalas	5 Maret 2026	Dr. Charles Simabura, SH., M.H.
2.	Fakultas Hukum Universitas Diponegoro	5 Maret 2026	Prof. Dr. Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, SH., M.Hum.
3.	Fakultas Hukum Universitas Udayana	24 April 2026	Dr. Nyoman Mas Aryani, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana)
4.	Fakultas Hukum Universitas Udayana	24 April 2026	Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana)
5.	Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional	24 April 2026	Dr. Putu Eva Ditayani Antasari, S.H., M.H. (Dekan Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional)
6.	Fakultas Hukum Universitas Warmadewa	24 April 2026	Dr. Indah Permatasari, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Warmadewa)
7.	Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar	24 April 2026	Dr. Made Hendra Wijaya, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar)
8.	"Fakultas Bisnis, Sosial, Teknologi, dan Humaniora Universitas Bali Internasional"	24 April 2026	I Putu Harry Suandana Putra, S.H., M.H. (Kepala Program Studi Hukum di Fakultas Bisnis, Sosial, Teknologi, dan Humaniora Universitas Bali Internasional)
9.	Fakultas Hukum Universitas Udayana	24 April 2026	Edward Thomas Lamury Hadjon, S.H., LLM. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana)
10.	Fakultas Hukum Universitas Udayana	24 April 2026	Prof. Dr. I Nyoman Suyatna, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
11.	Fakultas Hukum Universitas Udayana	24 April 2026	I Ketut Suardita, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Udayana)
12.	Sekretariat Daerah Provinsi Bali	24 April 2026	Luh Gde Aryani Koriawan S.H., M.Si. (Kepala Bagian Peraturan Perundang-Undangan Provinsi pada Biro Hukum, Sekretariat Daerah Provinsi Bali)
13.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali	24 April 2026	I Gusti Agung Nyoman Alit Wikrama, S.Sos., M.Si. (Kepala Bagian Persidangan dan Fasilitasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali)
14.	Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara/Ketua Pembina APHTN-HAN Sumatera Utara	2 Mei 2026	Prof. Dr. Marzuki, S.H., M.Hum. (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara/Ketua Pembina APHTN-HAN Sumatera Utara)
15.	Wakil Ketua Komisi XIII DPR RI	2 Mei 2026	Sugiat Santoso, S.E., MSP.
16.	Badan Keahlian DPR RI	2 Mei 2026	Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. (Kepala Badan Keahlian DPR RI)
17.	ASIPPER/Fakultas Hukum Universitas Indonesia	5 Mei 2026	Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. (Ketua Asosiasi Pengajar Ilmu Perundang-undangan (ASIPPER))
18.	Fakultas Hukum Universitas Diponegoro	5 Mei 2026	Prof. Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum. (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro)
19.	Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum RI	5 Mei 2026	Aisyah Lailiyah, S.H., M.H. (Direktur Perencanaan Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum Republik Indonesia)
20.	Pusat PUU Polhukham - Badan Keahlian DPR RI	5 Mei 2026	Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H. (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
			Manusia Badan Keahlian DPR RI)
21.	Fakultas Hukum Universitas Jember	5 Juni 2026	Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. (Akademisi FH UNEJ)
22.	Fakultas Hukum Universitas Udayana	5 Juni 2026	Rosita Indrayati, S.H., M.H. (Akademisi FH Universitas Udayana)
23.	UIN KHAS Jember	5 Juni 2026	Dr. Wildani Hefni, M.A (Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq/UIN KHAS Jember)
24.	Fakultas Hukum Universitas Jember	5 Juni 2026	Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H. (Ketua Konsentrasi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNEJ)
25.	Fakultas Hukum Universitas Jember	5 Juni 2026	Eddy Mulyono, S.H., M.Hum (Akademisi Ilmu Perundang - undangan Fakultas Hukum UNEJ)
26.	Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat UNEJ	5 Juni 2026	Dr. Iwan Rachmat Soetijono, SH, M.H. (Koordinator Pusat di Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat UNEJ)
27.	Ketua Biro Pelayanan dan Bantuan Hukum FH UNEJ	5 Juni 2026	Dr. Andika Putra Eskanugraha, S.H., M.Kn. (Ketua Biro Pelayanan dan Bantuan Hukum/BPBH Fakultas Hukum UNEJ)
28.	Fakultas Hukum UNEJ	5 Juni 2026	Dr. Samuel Saut Martua Samosir, S.H., M.H. (Akademisi Hukum Pidana Fakultas Hukum UNEJ)
29.	Fakultas Hukum UNEJ	5 Juni 2026	Rian Adhivira Prabowo,S.Psi., S.H., M.H. M.A . (Akademisi HTN FH UNEJ)
30.	Sekretariat Daerah Pemkab Jember	5 Juni 2026	Rahayu Dianasari, S.H. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Jember
31.	Tenaga Ahli DPRD Jember	5 Juni 2026	Dr. Firman Floranta Adonara, S.H., M.H. (Tenaga Ahli DPRD Jember)
32.	Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia	3 Oktober 2026	Guntur Hamzah (Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia)

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
33.	Fakultas Hukum Universitas Islam Riau	3 Oktober 2026	Dodi Haryono (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau)
34.	Fakultas Hukum Universitas Islam Riau	3 Oktober 2026	Husnu Abadi (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau)
35.	Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin	19 Oktober 2026	Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)
36.	Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin	19 Oktober 2026	Prof. Dr. Pangeran Moenta, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)
37.	Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin	19 Oktober 2026	Dr. Andi B. Inggit, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)
38.	Fakultas Hukum Universitas Muhammadyah Jakarta	29 Oktober 2026	Prof. Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadyah Jakarta)
39.	Fakultas Hukum Universitas Pancasila	29 Oktober 2026	Dr. Ricca Anggraini, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pancasila)
40.	Fakultas Hukum Universitas Indonesia	29 Oktober 2026	Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. (Ketua Asosiasi Pengajar Ilmu Perundang-undangan/Assiper, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia)
41.	Fakultas Hukum Universitas Pancasila	29 Oktober 2026	Dr. M. Ilham Hermawan, S.H., M.H.(Akademisi Fakultas Hukum Universitas Pancasila)
42.	Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada	31 Oktober 2026	Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. (Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)
43.	Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia	31 Oktober 2026	Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. (Akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)
44.	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia	31 Oktober 2026	Fajri Nursyamsi, S.H., M.H. (Deputi Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia)

LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG