# Pengantar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Djoko Pudjirahardjo

Kepala Pusat Perencanaan Hukum Nasional BPHN

Kementerian Hukum dan HAM RI

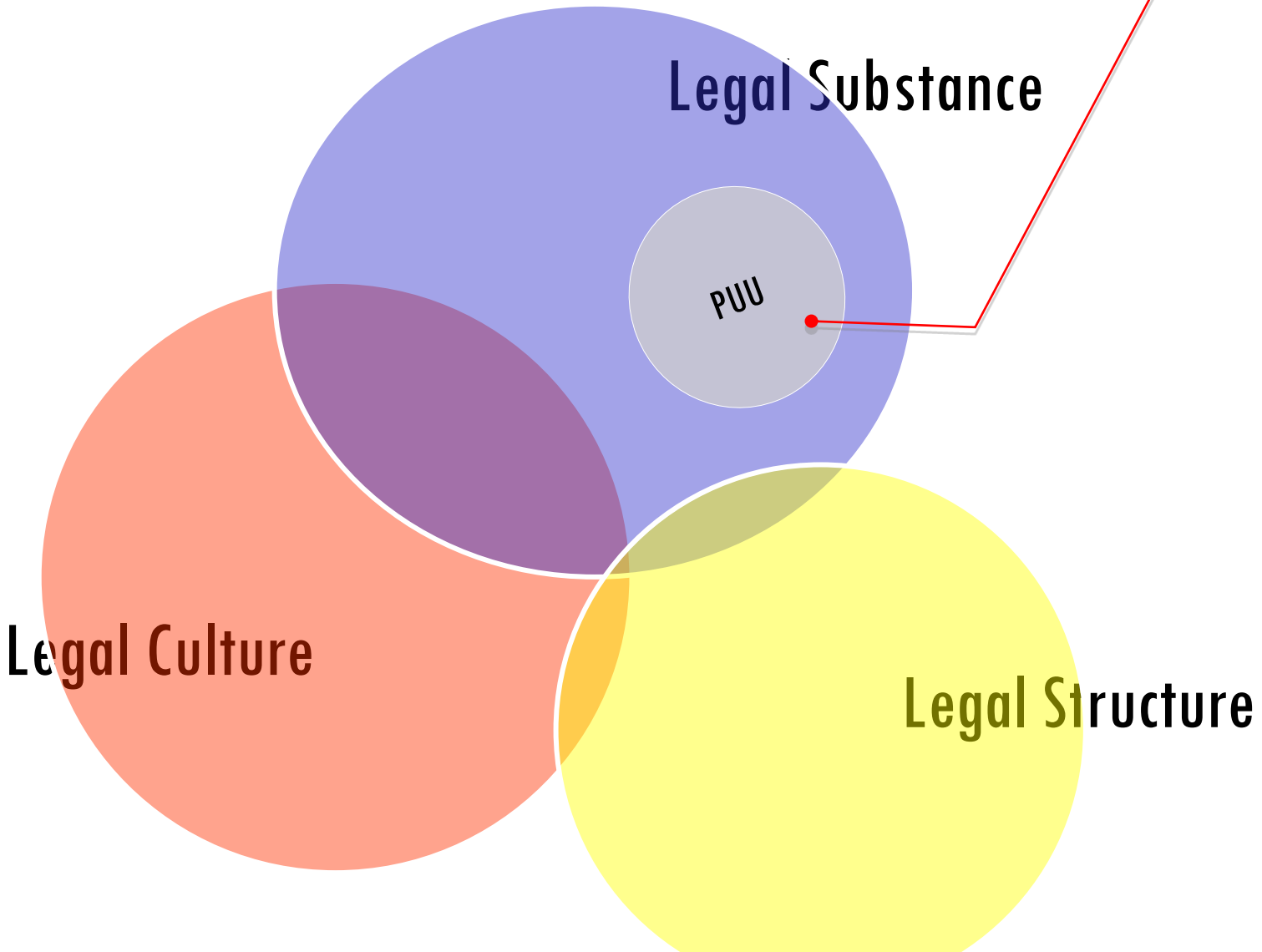
**"Tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."**

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-4

## "NEGARA INDONESIA ADALAH NEGARA HUKUM"

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

# SISTEM HUKUM NASION




Perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia menjadi sangat penting karena menjadi pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam bidang Energi dan Pertambangan

# PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

1. peraturan tertulis
2. memuat norma hukum
3. mengikat secara umum
4. dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang
5. melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan

# KONDISI PERATURAN DI INDONESIA

## Materi

- Multitafsir
- Potensi Konflik
- Tidak operasional

## Proses pembentukan

- **Penyusunan RUU/Raperda tidak didahului penelitian dan pengkajian.**
- Penyusunan Prolegnas/ Propemperda belum didasarkan pada kebutuhan.
- Penyusunan RUU (Internal, Antarkementerian, Harmonisasi)
- Minimnya Partisipasi masyarakat

## Kelembagaan

- Egosektoral
- Egokedaerahan

kuantitas dan kualitas peraturan

REFORMASI REGULASI

# DAMPAK AKIBAT PERATURAN BERMASALAH

Diantaranya:

- **TIDAK ADA KEPASTIAN HUKUM**
- BEBAN MASYARAKAT
- **INIFISIENSI ANGGARAN**
- **LAPANGAN KERJA MENURUN**
- **INVESTASI MENURUN**

perlu ada **evaluasi atau review** atas berbagai peraturan perundang-undangan. Agar bisa sejalan dengan jiwa Pancasila, amanat konstitusi dan kepentingan nasional.”

---

Saya minta **penataan regulasi** jadi prioritas reformasi hukum kali ini,"
(Presiden Joko Widodo, 17 Januari 2017

# KELEMAHAN PERATURAN TERTULIS

### KAKU/TIDAK FLEXIBEL

Peraturan perundang-undangan tidak fleksibel. Tidak mudah menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan perkembangan masyarakat.

### TERBATAS RUANG LINGKUP

Peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum, dan ini menimbulkan apa yang lazim disebut sebagai kekosongan hukum atau "rechtsvacuum".

### MEMBUTUHKAN WAKTU

Pembentukannya dilakukan dengan mekanisme atau prosedur sehingga membutuhkan waktu dan tata cara tertentu

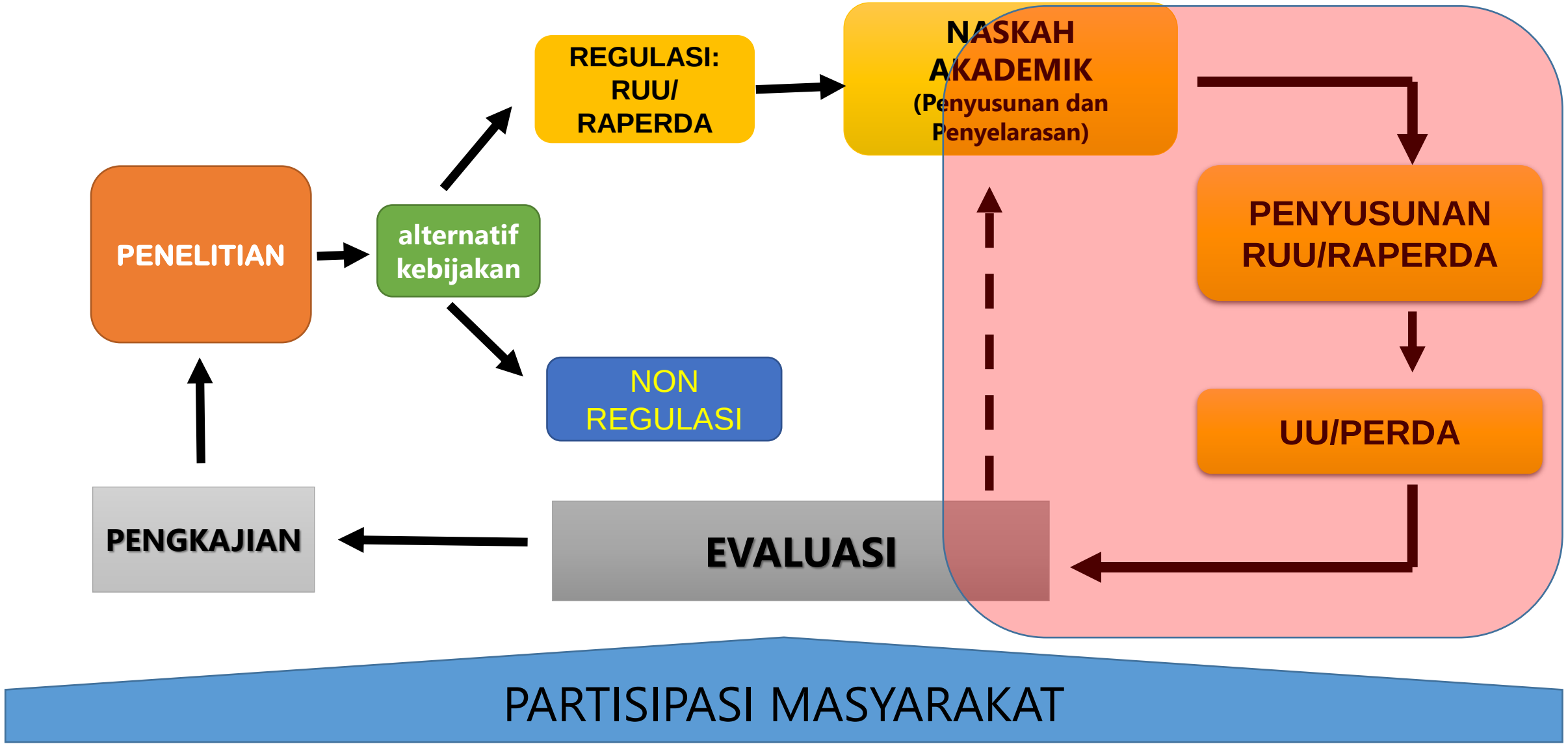
SUPAYA UNDANG-UNDANG YANG DIBENTUK TIDAK HANYA MEMPUNYAI DAYA LAKU TETAPI JUGA MEMPUNYAI DAYA GUNA DI MASYARAKAT MAKA BERDASARKAN RISET

- ✓ Pembentukan undang-undang adalah merupakan suatu proses yang dinamis dan akan terus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat.
- ✓ Pembentukan undang-undang tidak boleh dilakukan berdasarkan asumsi-asumsi dan keinginan sepihak dari penyusunnya. Tetapi harus memperhatikan: ASPEK FILOSOFIS, ASPEK YURIDIS DAN ASPEK SOSIOLOGIS.
- ✓ Pembentukan undang undang merupakan proses yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan (ilmiah)

# Dampak pembentukan PUU yang tidak berbasis Kajian/Penelitian dan Naskah Akademik

1. **Berpotensi diajukannya permohonan uji materiil (MKRI atau Mahkamah Agung)**
2. **Berpotensi maraknya *executive review* terhadap Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota**
3. **Menimbulkan Protes dari masyarakat karena Konsepsi dan alur pikir yang tidak jelas**
4. **Tidak dapat membaca dampak keberlakuannya pasca pengundangan.**
5. **Memperlambat proses pembahasan di lembaga legislatif**
6. **Tidak futuristik dan kurang bisa mengikuti perkembangan jaman.**

# POSISI PENELITIAN DAN KAJIAN DALAM PEMBENTUKAN RUU DAN RAPERDA

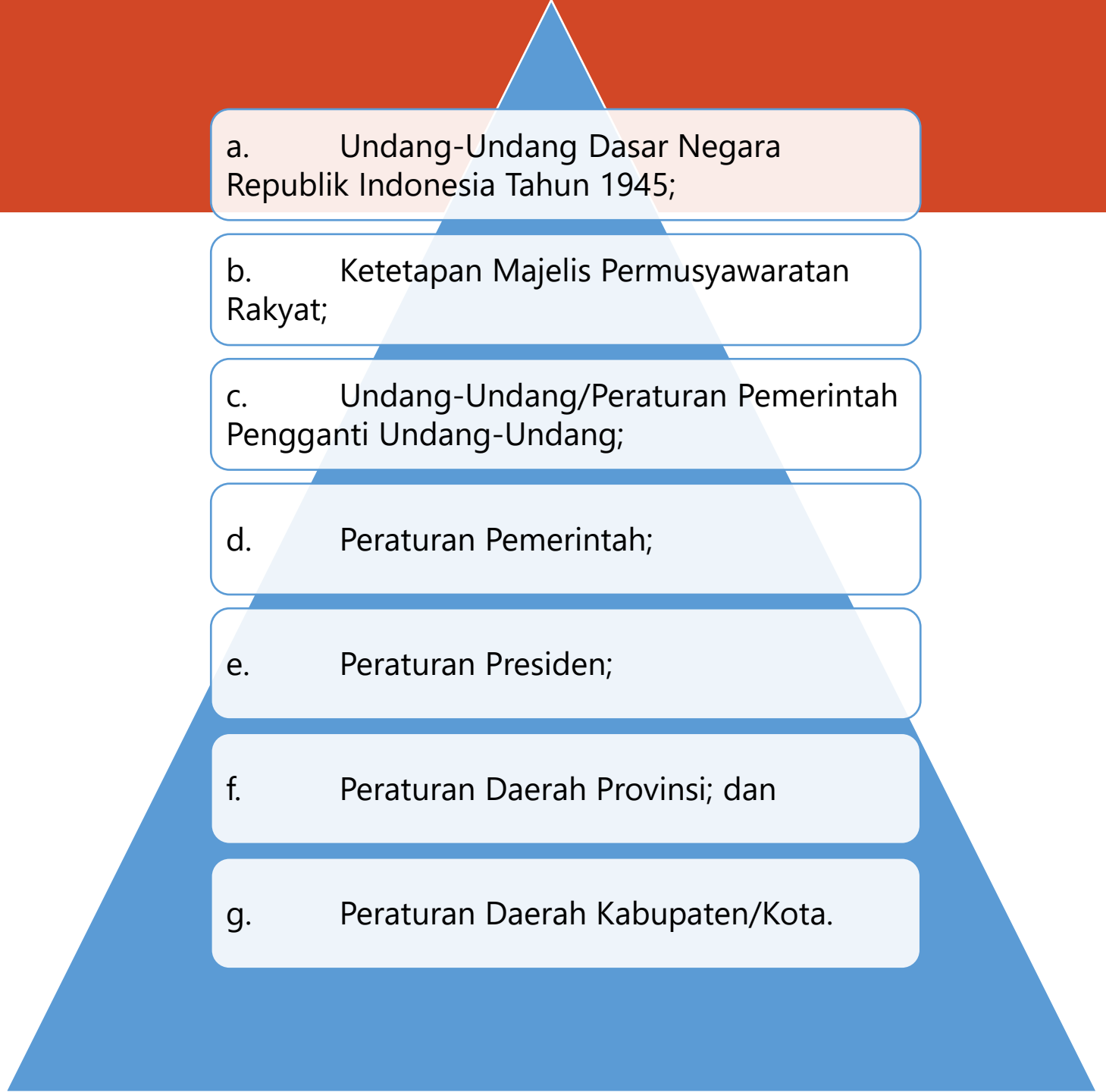


# DASAR HUKUM

*Lucius Calpurnius*
*Piso Caesoninus*

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebegaimana ditubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.
2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan UU No. 13 Tahun 2019
3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri

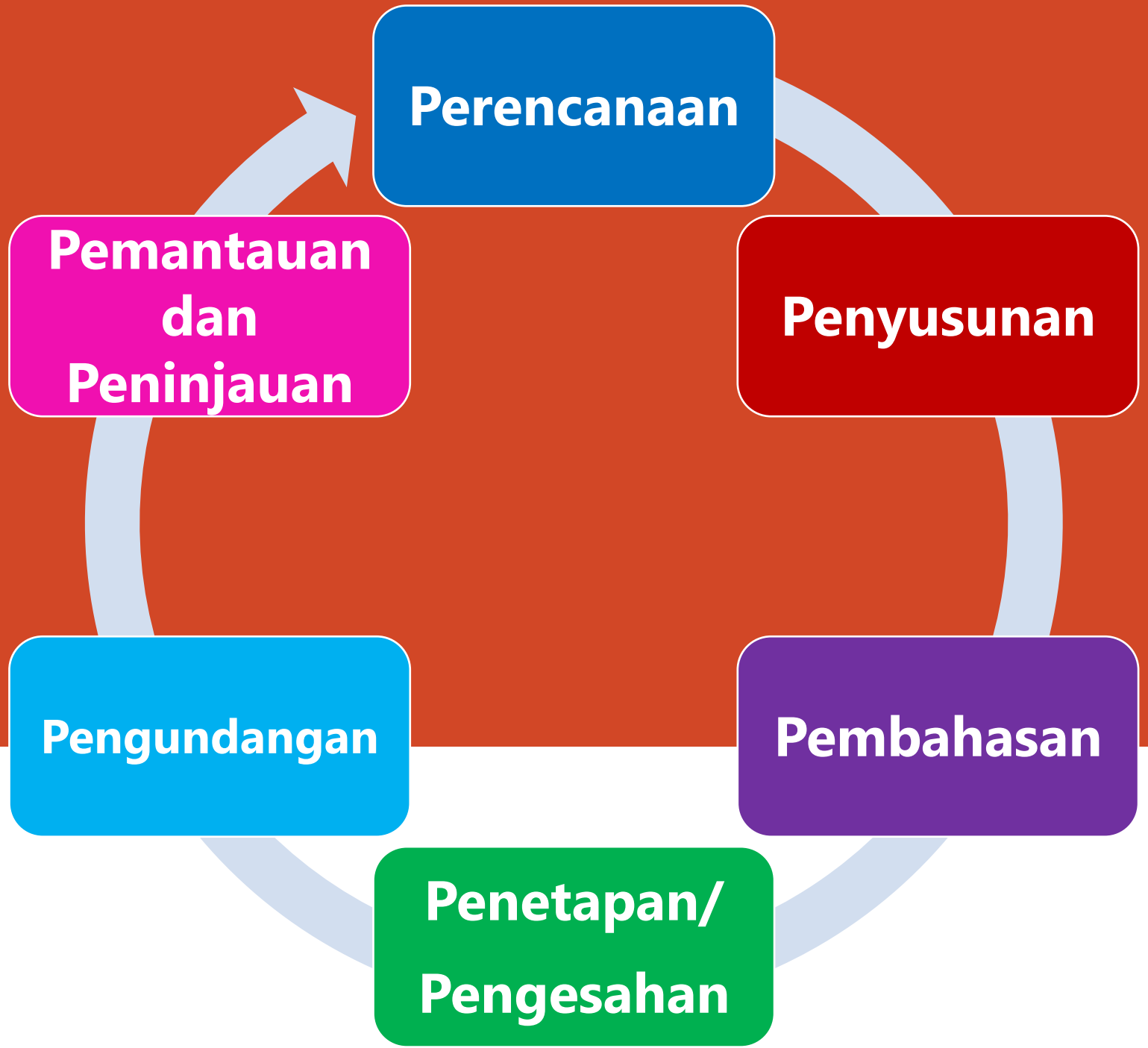
# Hirarki PUU (Pasal 7 UU 12 /2011)



# Jenis Peraturan Perundang-undangan Lain

- **Majelis Permusyawaratan Rakyat,**
- **Dewan Perwakilan Rakyat,**
- **Dewan Perwakilan Daerah,**
- **Mahkamah Agung,**
- **Mahkamah Konstitusi,**
- **Badan Pemeriksa Keuangan,**
- **Komisi Yudisial,**
- **Bank Indonesia,**
- **Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang,**
- **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi,**
- **Gubernur,**
- **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota,**
- **Bupati/Walikota,**
- **Kepala Desa atau yang setingkat**

# TAHAP PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

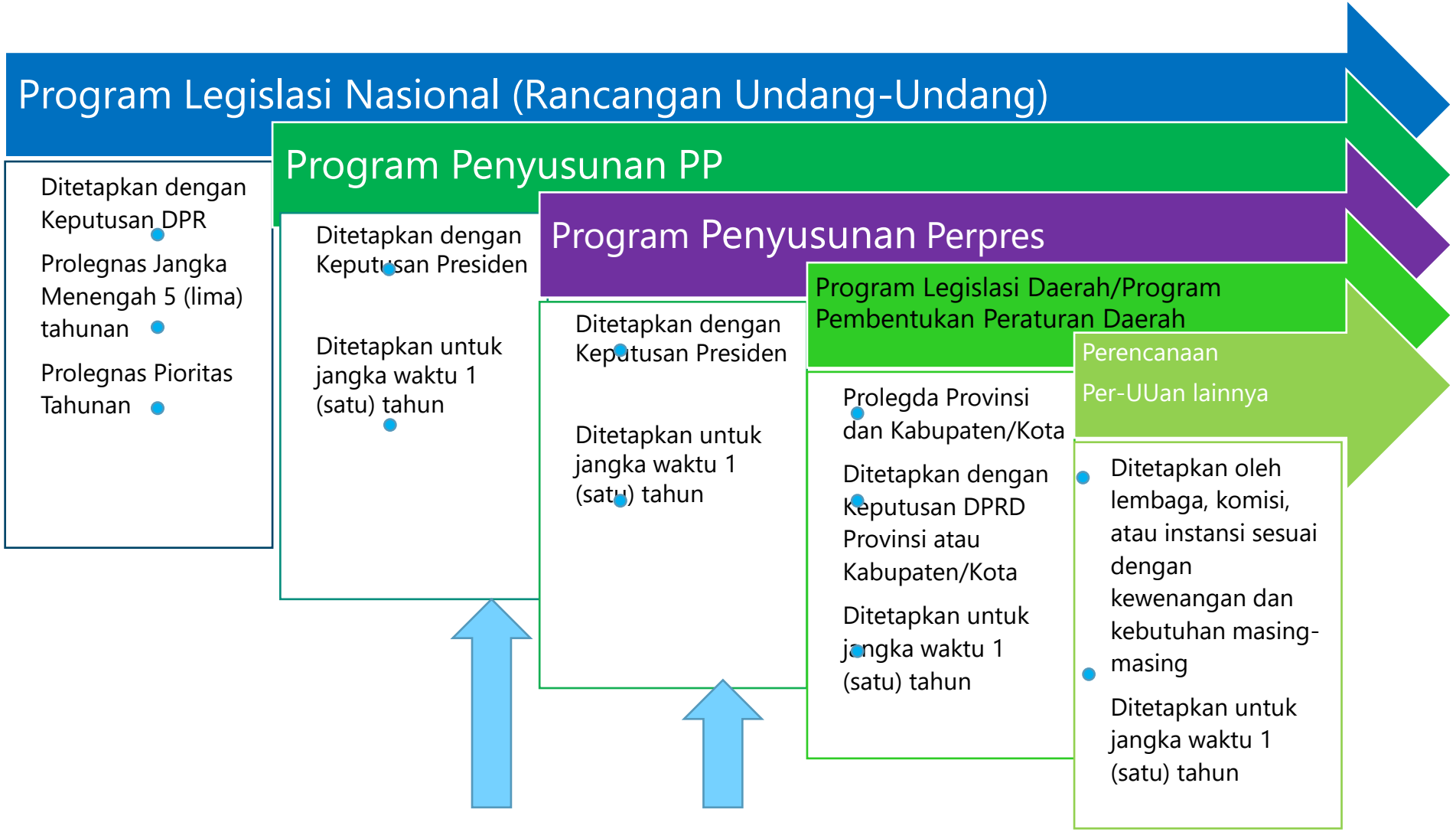


# PERENCANAAN PERUNDANG-UNDANGAN

# PERENCANAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

| | |
|---|---|
| UU | • Prolegnas Jangka Panjang<br>• Prolegnas Tahunan |
| PP | • program penyusunan Peraturan Pemerintah |
| PERPRES | • Perencanaan Peraturan Presiden |
| PERDA | • PROLGEDA/PROPEMPERDA |

# PERENCANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



# #1
# Perencanaan Rancangan Undang-Undang

a. penyusunan Naskah Akademik;

b. penyusunan Prolegnas jangka menengah (5 Tahun);

c. penyusunan Prolegnas prioritas tahunan;

d. perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka; dan

e. perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas.

# #2

# Naskah Akademik;

- Penyusunan naskah akademik dilaksanakan oleh Pemrakarsa;
- Penyelarasan naskah akademik di laksanakan Oleh Kemenkumham/Baleg.

# #3

# Penyusunan Prolegnas Jangka Menengah

- Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
- Di Dasarkan pada:

  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;

  g. rencana kerja pemerintah; dan

  h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

# #4

# Penyusunan Prolegnas prioritas

1. Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan berupa daftar Rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan Prolegnas jangka menengah.
2. kesiapan teknis yang meliputi:

   a. Naskah Akademik;

   b. surat keterangan penyelarasan Naskah Akademik dari Menteri;

   c. Rancangan Undang-Undang;

   d. surat keterangan telah selesainya pelaksanaan rapat panitia antarkementerian dan/atau antarnon kementerian dari Pemrakarsa; dan

   e. surat keterangan telah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dari Menteri.

# #5

## Perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka

1. terdiri atas
   a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
   b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
   c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
   d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
   e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. kesiapan teknis

# #6

# Perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas

keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat mengajukan usul Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas. Keadaan tertentu mencakup:

a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam; dan/atau

b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanyaurgensi nasional 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.

# PROLEGNAS LUNCURAN

- Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

# Penyusunan Undang-Undang

# PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

## Undang-Undang

Usulan DPR, Pemerintah, atau DPD

1. NA dan RUU
2. RUU PAK
3. Penyelarasan NA dan Harmonisasi RUU

## Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pemerintah mengeluarkan Perpu

Perpu diajukan ke DPR untuk setuju atau tidak menjadi UU

## Peraturan Pemerintah

Usulan Kementerian/Lembaga

1. RPP
2. RPP PAK
3. Harmonisasi RPP

## PERPRES

Usulan Kementerian/Lembaga

1. RPERPRES
2. RPERPRES PAK
3. HARMONISASI RPERPRES

## PERDA

Usulan DPRD/Pemda Provinsi/Kota/Kab

1. Keterangan/Penjelasan/NA dan Raperda
2. Penyelarasan NA dan Harmonisasi Raperda

# PENYELARASAN NASKAH AKADEMIK

SISTEMATIKA

Keselarasan sistematik menurut Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011

MATERI MUATAN

1. Keselarasan Antarbab dalam Naskah Akademik
2. Keselarasan Antara RUU/RANPERDA dengan Naskah Akademik

# Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

- **Rancangan Undang-Undang,**
- **Rancangan Peraturan Pemerintah,**
- **Rancangan Peraturan Presiden,**
- **Rancangan Peraturan daerah.**

RUU

- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan undang-undang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR dan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.,

PP dan Perpres

- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Raperda,

- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

# PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

# PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DAN PERDA

## UU

- Pembicaraan TK I (DIM,Pendapat Mini)
- Pembicaraan TK II (Paripurna)

## Perda

- Tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD

# Pengundangan

# Pengundangan Peraturan Perundang-undangan

- Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:
- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Lembaran Daerah;

- Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

# Pengundangan Peraturan Perundang-undangan

## Lembaran Negara Republik Indonesia

a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
b. Peraturan Pemerintah;
c. Peraturan Presiden; dan
d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

## Berita Negara Republik Indonesia.

- Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

## Lembaran Daerah

- Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
- dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah

# PENYEBARLUASAN

Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan

- penyusunan Prolegnas,
- penyusunan Rancangan Undang-Undang,
- pembahasan Rancangan Undang-Undang,
- hingga Pengundangan Undang-Undang.

**Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah**

# PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN TERHADAP UNDANG-UNDANG

# Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang

1. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku.
2. dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
3. Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.
4. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap
   - a. tahap perencanaan;
   - b. tahap pelaksanaan; dan
   - c. tahap tindak lanjut.

# TERIMA KASIH

*Kegagalan usaha dimulai dari kegagalan perencanaan*