

Kewenangan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan: Perkembangan Pengaturan dan Peralihan Kewenangan

The Authority to Promulgate Legislations: The Developments of Regulation and Transition of Authority

Dixon Sanjaya, Daly Erni

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta Pusat, Indonesia
dixonsanjaya@gmail.com

Abstract

This research was conducted to examine the development of authority to promulgate legislation and its influence on promulgation coordination mechanisms. Based on Law No. 12/2011, the authority to promulgate is carried out by the Minister of Law and Human Rights. However, after the changes through Law No. 13/2022, this authority is shared with the minister for the state secretariat. This research seeks to explore the reasons for granting authority to promulgate legislation. This research is doctrinal research using secondary data with a statutory approach. All data is arranged qualitatively. Literature studies show that there has been no research specifically analyzing the juridical-philosophical basis of the transfer of authority to promulgate legislation. Therefore, this research initiates an investigation into the framework and background of the transfer of authority to promulgate legislation from an Indonesian legal policy perspective. The regulation of promulgation authority is influenced by the dynamics of the government's legal politics. Before the reform, the emphasis on promulgation authority was on the Ministry of State Secretariat because of the administrative paradigm. After reform, the emphasis on promulgation authority is on the Ministry of Law and Human Rights because the legislation paradigm used is substantial. The enactment of Law No. 13/2022, which returns part of promulgation authority to the Ministry of State Secretariat, is dominated by political factors and causes the legislation management system to become ineffective. To improve the governance of promulgating legislation, authority for promulgating legislation needs to be returned to the Ministry of Law and Human Rights, and the government needs to accelerate the formation of a special institution in the field of legislation.

Keywords: Authority; Legislation; Promulgation

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji perkembangan kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan dan pengaruhnya terhadap mekanisme koordinasi pengundangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan UU 12/2011 dimana kewenangan pengundangan dilakukan menteri hukum dan HAM. Akan tetapi, pasca perubahan peraturan melalui UU 13/2022, kewenangan tersebut dibagi bersama menteri sekretariat negara. Penelitian ini berupaya menggali landasan substansial yang melandai peralihan kewenangan pengundangan tersebut. Penelitian ini berupa penelitian doktrinal yang menggunakan data sekunder dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Seluruh data disusun secara kualitatif. Studi literatur menunjukkan belum ada penelitian yang secara khusus menganalisis peralihan kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karenanya, penelitian ini menginisiasi penelusuran kerangka berpikir dan latar belakang pengalihan kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan dalam perspektif politik hukum Indonesia. Pengaturan kewenangan pengundangan sangat dipengaruhi dinamika ketatanegaraan dan politik hukum pemerintah. Sebelum reformasi, titik berat kewenangan pengundangan pada Kemensetneg berdasarkan paradigma prosedural dan administratif. Setelahnya, titik berat kewenangan pengundangan pada Kementerian Hukum dan HAM karena paradigma peraturan perundang-undangan yang digunakan bersifat substansial. Berlakunya UU 13/2022 yang mengembalikan sebagian kewenangan pengundangan kepada Kemensetneg didominasi oleh faktor politis dan menyebabkan sistem pengelolaan pengundangan menjadi tidak efektif. Dalam membenahi tata kelola pengundangan peraturan perundang-undangan, maka kewenangan pengundangan tersebut perlu dikembalikan kepada Kemenkumham dan pemerintah perlu mempercepat pembentukan lembaga khusus bidang peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Kewenangan; Pengundangan; Peraturan Perundang-undangan

1. PENDAHULUAN

Bagi suatu negara yang menganut konsepsi negara hukum dan demokrasi, keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis berfungsi untuk mengatur sistem bernegara dalam rangka mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat serta sarana untuk merespon berbagai perkembangan dan kebutuhan hukum dalam dinamika aktivitas kemasyarakatan. Meski demikian, peraturan perundang-undangan terkadang menimbulkan permasalahan yang disebabkan adanya kelemahan sebagaimana dikemukakan Bagir Manan yang meliputi: (1) cacat bawaan karena mudah aus (*out of date*) dibandingkan dengan perubahan masyarakat; dan (2) cacat buatan karena masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem.¹ Kelemahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari faktor *human error* hingga politik hukum negara, seperti tumpang tindih materi muatan dan kewenangan, peraturan perundang-undangan yang tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan, perumusan norma yang bias, multitafsir, dan inkonsisten.

Salah satu masalah terkait dengan proses tersebut, belum terdapat lembaga yang memastikan manajemen, koordinasi, dan pengambilan keputusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat keseluruhan. Tersebarinya tahapan ke berbagai institusi telah menyebabkan kesulitan dan panjangnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan.² Salah satu bentuknya, terkait dengan proses pengundangan peraturan perundang-undangan (Pengundangan). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), kewenangan pengundangan dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) sesuai dengan fungsi melakukan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan bidang peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Dirjen Peraturan Perundang-undangan di memiliki fungsi salah satunya melakukan bimbingan teknis dan supervisi, harmonisasi, dan pengundangan peraturan perundang-undangan.³

Kewenangan tersebut berubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019) yang mengamanatkan adanya kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pusat legislasi nasional agar tidak terjadi tumpang tindih (termasuk untuk melakukan pengundangan). Dalam proses transisi tersebut, kewenangan pengundangan tetap dilaksanakan oleh Menteri Hukum dan HAM. Dalam perkembangannya, terjadi lagi perubahan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Cet. 14 (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 95-96.

² Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2020), hlm. xxiii.

³ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2023 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Pasal 5 dan 13.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022), yang membagi kewenangan antara Kemensetneg dengan Kemenkumham dalam proses pengundangan,⁴

Perubahan tersebut bukannya tidak menimbulkan konsekuensi, mengingat adanya penambahan lembaga dan mekanisme koordinasi dalam tahapan pengundangan. Sebagaimana proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang memerlukan suatu kajian akademis, yang memuat landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai kerangka berpikir yang komprehensif atas tata hukum Indonesia, maka seharusnya perubahan UU 12/2011 melalui UU 13/2022 yang mengubah secara signifikan proses pengundangan juga memuat landasan perubahan kewenangan pengundangan yang komprehensif.⁵ Maria Farida menekankan bahwa pengundangan bukan sekadar permasalahan administratif, melainkan suatu pemberitahuan formal agar peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁶ Pentingnya prosedur pengundangan merupakan faktor yang mempengaruhi bekerjanya sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lon F. Fuller bahwa peraturan-peraturan yang menjadi pedoman bagi otoritas harus diumumkan (*promulgation*).⁷

Beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian ini antara lain dari penelitian Yuliani (2017) menjelaskan bahwa pengundangan melahirkan daya ikat dan bentuk pengakuan atas kedaulatan rakyat sehingga rakyat harus mengetahui segala produk hukum yang dibentuk oleh negara. Penelitian difokuskan dalam mengkaji dampak pengundangan terhadap keberlakuan produk hukum dan problematika pengundangan terhadap berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Penelitian ini merekomendasikan agar dilakukan pembaharuan terhadap sistem pengundangan dengan sentralisasi untuk menyederhanakan sistem dan menjaga kualitas produk peraturan perundang-undangan.⁸ Penelitian selanjutnya oleh Sopiani (2020) mengkaji politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menjelaskan urgensi pedoman pembentukan dan lembaga khusus yang menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menguraikan secara deskriptif landasan filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, baik yang termuat dalam UU 12/2011 maupun perubahan-perubahan yang terjadi dalam UU 15/2019. Penelitian ini tidak menyinggung secara khusus perihal pengundangan melainkan menggambarkan pembentukan peraturan perundang-undangan

⁴ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan perundang-undangan, Pasal 85.

⁵ Gunardi S.A. Lumbantoruan, "Pengundangan Peraturan Lembaga Negara Independen di Indonesia (Analisis Terhadap Polemik Pengundangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018)," *Jurnal Rechtsvinding* 9, No. 3 (Desember 2020): 410, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.486>.

⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan (Edisi Revisi)* (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 186-187.

⁷ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 44. Lihat Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran ...*, hlm. xvi.

⁸ Andi Yuliani, "Daya Ikat Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, No. 4 (Desember 2017): 429-438, <https://doi.org/10.54629/jli.v14i4.121>.

secara umum.⁹ Ketiga, penelitian Kurnia (2023) yang mengidentifikasi permasalahan hukum dalam UU 13/2022 hanya dalam 2 (dua) isu utama, yaitu pembentukan UU 13/2022 hanya memenuhi sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan terburu-buru dalam mengakomodir Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU 13/2022 yang sangat minim padahal dalam konteks negara hukum demokratis ala Indonesia, membuka ruang publik dan partisipasi masyarakat merupakan sarana menyalurkan aspirasi dan kontrol atas kekuasaan elit dalam setiap proses politik termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Fokus kajian dalam penelitian tersebut secara khusus mengkritisi dan mengevaluasi pengaturan dalam UU 13/2020 dan tidak menganalisis perihal peralihan kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan.¹¹

Penelitian-penelitian terdahulu belum menunjukkan adanya kajian yang spesifik mengenai landasan perubahan kewenangan pengundangan. Penelitian ini memiliki objek dan sudut pandang yang berbeda, dalam hal fokus penelitian mengenai perkembangan politik hukum pengundangan, objek penelitian berupa peraturan negara yang mengatur proses pengundangan sejak era kemerdekaan hingga UU 13/2022 dan menguraikan perubahan mekanisme koordinasi pengundangan. Tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menjelaskan perkembangan pengaturan mengenai kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan dan dampaknya terhadap mekanisme koordinasi pengundangan.

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (doktrinal) yang mengkaji pengaturan kewenangan pengundangan, yang dilakukan dengan menelaah sejarah hukum pengundangan.¹² Sumber data penelitian diperoleh melalui studi pustaka (*library research*) berupa data-data sekunder, yang meliputi: (1) sumber hukum otoritatif; dan (2) informasi-informasi hukum dan non-hukum berupa publikasi ilmiah, laporan-laporan, hasil penelitian, arsip-arsip pemerintah, data-data terpublikasi, dan bentuk informasi lainnya yang relevan. Data tersebut dianalisis secara kualitatif dengan menguraikan, menelaah, dan menganalisis

⁹ Sopiani & Zainal Mubaroq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 2 (Juni 2020): 150-152, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623>.

¹⁰ Muten Nuna & Roy Marthen Moonti, "Kebebasan Hak Sosial Politik dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Ius Constituendum* 4, No. 2 (2019): 110-127. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i2.1652>.

¹¹ Kana Kurnia, Andi Budyadje Pradipta, & Indra Rizquillah Fawwaz, "Problematisa Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, No. 1 (Maret 2023): 123-135, <https://doi.org/10.54629/jli.v20i1.1092>

¹² Sanne Taekema, "*Methodologies of Rule of Law Research: Why Legal Philosophy Needs Empirical and Doctrinal Scholarship*," *Law and Philosophy* 40, (2021): 33-66, <https://doi.org/10.1007/s10982-020-09388-1>. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. 19 (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 20.

perkembangan pengaturan kewenangan pengundangan dan pengaruhnya terhadap mekanisme koordinasi yang dihubungkan dengan konsep dan teori hukum yang relevan.¹³

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan mengenai prosedur pengundangan telah diatur lebih dahulu bahkan sebelum adanya peraturan mengenai prosedur perencanaan, penyusunan, dan pembahasan peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif sejarah hukum pembentukan peraturan, terdapat beberapa kali perubahan terkait kewenangan dan prosedur pengundangan sehubungan dengan perubahan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Perubahan dan perkembangan tersebut diuraikan, sebagai berikut:

Pengundangan pada masa kemerdekaan (1945), instrumen hukum yang pertama kali memuat perintah untuk dilakukannya publikasi peraturan perundang-undangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah (PP 1/1945) pada tanggal 10 Oktober 1945. Istilah yang digunakan adalah “pengumuman” yang dilakukan oleh Presiden dan ditandatangani oleh Sekretaris Negara (Pasal 2). Media pengumuman ditempatkan dimuka Kantor Komite Nasional Pusat (KNP) atau disiarkan dengan surat kabar, radio, atau media penyiaran lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 2, peran untuk melakukan pengumuman dan penandatanganan dilakukan oleh Presiden melalui Sekretaris Negara. Contohnya PP 1/1945 ditandatangani oleh Sekretaris Negara, yaitu A.G. Pringgodigdo. Pada masa ini, persoalan mengenai kewenangan pengundangan tidak atau belum terjadi konflik kewenangan antarlembaga. Hal ini disebabkan faktor, yaitu: (1) pemerintah Indonesia baru terbentuk dan belum memiliki perangkat peraturan khusus mengenai tugas dan fungsi masing-masing departemen atau kementerian; (2) Paradigma pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat administratif atau prosedural; dan (3) pengetahuan mengenai peraturan perundang-undangan belum banyak bahkan tidak dibicarakan pada masa tersebut. Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada kewenangan yang diberikan (atribusi) oleh konstitusi, yaitu: (1) kewenangan Presiden membentuk UU dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945); (2) kewenangan Presiden membentuk PP (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945); dan (3) kewenangan Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Pembahasan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan pada periode ini tidak mengalami dinamika yang signifikan hingga berlakunya orde lama.

Pengundangan pada masa era orde lama (1945 -1966). Perubahan konstitusi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Negara Republik Indonesia Serikat, berdampak pada pengaturan pengundangan. Pada tanggal 15 Mei 1950, pemerintah federal menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara

¹³ Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer,” *Jurnal Gema Keadilan* 7, No. 1 (2020): 26, <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.

¹⁴ Apriwinda Intan, “Politik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *An-Nizam: Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan* 14, No. 2 (Desember 2020): 149-151, <http://dx.doi.org/10.44633/an-nizam.v14i2.319>.

Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal (UU 2/1950). Pada masa ini, “pengumuman” dilakukan untuk undang-undang federal dan peraturan pemerintah dalam lembaran negara. UU 2/1950 ini mengatur bahwa UU Federal dan PP ditandatangani oleh Presiden dan menteri terkait (pemrakarsa) serta diumumkan oleh Presiden dan diterbitkan oleh Kementerian Kehakiman.

Dalam UU 2/1950 tidak termuat *ratio legis* peralihan kewenangan pengundangan dari Sekretaris Negara menjadi Kementerian Kehakiman. Meski demikian, perlu diperhatikan Pasal 127 Konstitusi RIS, bahwa “Kekuasaan perundang-undangan federal, dilakukan oleh: a. Pemerintah bersama-sama DPR dan Senat; b. pemerintah dan DPR....”. Dalam konstitusi RIS, kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lagi melekat pada kewenangan Presiden melainkan dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah dimaksud dalam Pasal 68 Konstitusi RIS ialah Presiden dan menteri-menteri. Sementara itu, dalam Pasal 143 Konstitusi RIS disebutkan bahwa mekanisme pengumuman dilakukan menurut undang-undang. Dengan menggunakan penalaran sistematis bahwa peralihan kewenangan tersebut dapat disebabkan karena: (a) Konstitusi RIS eksplisit menyatakan “kekuasaan perundang-undangan federal” sehingga Presiden memerlukan lembaga atau kementerian yang melaksanakan kekuasaan tersebut; (b) kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terkonsentrasi pada Presiden melainkan pemerintah (Presiden dan menteri); dan (c) adanya keinginan dari konstitusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang terpusat dan terkoordinasi, meski tidak eksplisit dinyatakan. Selain mengatur peralihan kewenangan tersebut, UU 2/1950 juga merupakan dokumen hukum yang pertama kali memuat prosedur pengumuman peraturan. Melalui Pasal 4, 5, dan 6 UU 2/1950 diatur bahwa UU Federal dan PP setelah ditandatangani oleh Presiden dan ditandatangani oleh Menteri pemrakarsa diumumkan oleh Presiden. Selanjutnya menteri pemrakarsa mengirimkan UU Federal dan PP yang telah ditandatangani kepada Menteri Kehakiman untuk diterbitkan. Menteri Kehakiman selanjutnya menyelenggarakan pemuatan dalam Lembaran Negara setelah memberi nomor kepada UU Federal atau PP. Surat-surat asli mengenai UU Federal atau PP dikirimkan oleh Menteri Kehakiman kepada Direktur Kabinet untuk disimpan dalam arsip kabinet Presiden.

Berlakunya UU 2/1950 berlangsung hingga perubahan dari serikat kembali menjadi kesatuan dengan berlakunya UUDS (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959). Menurut Maria Farida Indrati, pada masa ini terjadi perubahan istilah dari “pengumuman” menjadi “pengundangan” dan kewenangan pengundangan diserahkan kepada Kementerian Kehakiman. Selebihnya tidak terjadi perubahan yang mendasar. Sementara itu, pasca perubahan konstitusi melalui Dekrit Presiden 1959 yang kembali pada UUD 1945. Di bidang peraturan perundang-undangan, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1960 (Keppres 234/1960), tanggal 10 September 1960. Peraturan ini menegaskan bahwa seksi pengundangan lembaran negara dipindahkan kembali kepada Sekretaris Negara. Adapun landasan peralihan tersebut dapat diketahui dari konsiderans

“Menimbang” dan “Mengingat” Keppres 234/1960, yang menyatakan sebelum pengakuan kedaulatan, segala undang-undang dan peraturan-peraturan Presiden diumumkan oleh Presiden dan ditandatangani oleh sekretaris negara, sesuai dengan PP 1/1945. Atas dasar tersebut maka proses pengundangan kembali menggunakan paradigma dan pengaturan dalam PP 1/1945. Perubahan hanya pada media pengundangan menjadi penempatan dalam Lembaran Negara.

Pengundangan Pada Masa Era Orde Baru (1966-1998). Seiring dengan terjadinya perubahan kepemimpinan nasional dari Orde Lama ke Orde Baru (1966-1998), terdapat 2 (dua) instrumen hukum yang penting bagi perkembangan peraturan perundang-undangan, yaitu: (a) Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966, yang mengubah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan; (b) Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tanggal 29 Agustus 1970 (Inpres 15/1970). Pada masa ini pengundangan dilakukan oleh Kemensetneg, sedangkan Kementerian Hukum dan HAM menjalankan fungsi konsultasi. Inpres 15/1970 menekankan pentingnya koordinasi dalam memberikan pelayanan pembentukan peraturan, meski tidak mengatur prosedur pengundangan tetapi terdapat keinginan untuk meningkatkan koordinasi, integrasi, dan koordinasi dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Dalam perkembangannya, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, tanggal 29 Oktober 1998 (Keppres 188/1998). Keppres 188/1998 ini mengatur jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah berupa UU, PP, dan Keppres. Sementara itu, prosedur pengundangan, diatur dengan lengkap dalam Pasal 26 Keppres 188/1998 dimana Kemensetneg diberikan wewenang untuk: (1) mempersiapkan naskah RUU yang telah disetujui oleh DPR; (2) melakukan perbaikan dalam hal terdapat kesalahan teknik penulisan dengan terlebih dahulu memberitahukan kepada pimpinan DPR; dan (3) mengundang UU dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara. Dalam Keppres 188/1998, peran Kementerian Kehakiman lebih dominan mengenai konsultasi pada tahapan penyusunan, pembahasan, pembulatan, pemantapan, dan harmonisasi.

Pengundangan Berdasarkan UU 10 Tahun 2004. Seiring dengan adanya proses reformasi di segala bidang yang terjadi dalam periode 1998-2002, juga mendorong terjadinya perubahan yang fundamental dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Keberlakuan Keppres 188/1998 mulai digantikan dengan UU yang lebih reformis, yaitu UU 10/2004. Pasca berlakunya UU 10/2004 terjadi perubahan kedudukan Kemenkumham dan Kemensetneg dalam proses pengundangan. Pada masa ini pula, terjadi perubahan terhadap paradigma peraturan perundang-undangan nasional yang lebih substansial, yang secara filosofis dilandasi alasan: (1) peraturan perundang-undangan merupakan syarat bagi arah pembangunan nasional sehingga perlu didukung dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang

membentuk peraturan perundang-undangan; dan (2) untuk meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai kewenangan, sarana, prosedur pengundangan dalam Pasal 45-48 UU 10/2004, yaitu: (1) pengundangan dilaksanakan oleh Menteri bidang peraturan perundang-undangan; (2) sarana pengundangan meliputi LNRI, BNRI, TLNRI, dan TBNRI; dan (3) prosedur pengundangan dikoodinasi oleh Menteri bidang peraturan perundang-undangan. Dengan demikian terjadi peralihan kewenangan pengundangan. Meskipun Dalam UU 10/2004 tidak secara eksplisit memuat alasan pengalihan kewenangan tersebut, akan tetapi apabila memperhatikan konstruksi filosofis pembentukan UU 10/2004, terdapat beberapa alasan, yaitu: (1) diperlukannya lembaga yang khusus memfasilitasi dan mempermudah koordinasi, konsolidasi, harmonisasi, dan memastikan seluruh prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan UU 10/2004 dilaksanakan dengan optimal; (2) dengan lembaga khusus peraturan perundang-undangan, maka produk yang dihasilkan dapat berkualitas secara teknis dan substansi; dan (3) diperlukan adanya lembaga yang memahami teks, konteks, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan agar tidak menyimpang dan bertentangan tujuan dan arah pembangunan nasional.

Perubahan tersebut berdampak terhadap perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga Kemensetneg dan Kementerian Hukum dan HAM dalam proses legislasi. Kedudukan dan Kewenangan Kemensetneg yang semula berperan dalam pelayanan administrasi berupa penerbitan peraturan perundang-undangan,¹⁵ setelah berlakunya UU 10/2004 menjadi pemberi dukungan teknis, administrasi, dan analisis serta prakarsa pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan, termasuk memberikan pertimbangan kepada sekretaris kabinet dalam penyusunan rancangan Perpres.¹⁶ Sementara itu, Kemenkumham yang semula hanya berperan melakukan pembinaan hukum dan peraturan perundang-undangan,¹⁷ pasca berlakunya UU 10/2004 berperan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis di bidang peraturan perundang-undangan.¹⁸

Pengundangan Berdasarkan UU 12 Tahun 2011 dan UU 15 Tahun 2019. Mengingat UU 10/2004 masih terdapat kekurangan atau perkembangan yang belum memadai. Atas dasar tersebut, dilakukan pembaharuan dan penyempurnaan terhadap pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan melalui UU 12/2011. Melalui UU ini arah pembangunan hukum dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan yang menetapkan mekanisme dan prosedur yang lebih lengkap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak berbeda jauh dengan mekanisme yang diatur dalam UU 10/2004 kewenangan pengundangan peraturan yang dibentuk oleh pemerintah pusat

¹⁵ Keputusan Presiden Nomor 117 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara, Pasal 3 huruf e.

¹⁶ Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet, Pasal 3 huruf f.

¹⁷ Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia, Pasal 13 dan Pasal 14.

¹⁸ Nomenklatur kelembagaan yang digunakan adalah "Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia". Keputusan Presiden Nomor 165 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen, Pasal 14 huruf f.

dilaksanakan oleh menteri di bidang hukum (Pasal 85 UU 12/2011). Meskipun sebelumnya UU 10/2004 memuat nomenklatur ‘menteri urusan peraturan perundang-undangan’. Seiring dengan perkembangan dinamika hukum, UU 12/2011 diubah melalui UU 15/2019. Secara umum, terdapat 3 (tiga) perubahan penting dalam UU 15/2019 secara substansial, yaitu: (a) pengaturan mengenai mekanisme sistem *carry over* dalam pembahasan RUU; (b) penambahan mekanisme pemantauan dan peninjauan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan; (c) penambahan lembaga yang secara khusus membidangi pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 85 dan 99A). Dengan perubahan yang demikian, maka secara normatif kewenangan pengundangan tersebut tidak lagi diserahkan kepada Menteri Hukum dan HAM ataupun Menteri Sekretaris Negara melainkan diserahkan kepada Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam proses transisi kewenangan pengundangan masih dilakukan Menteri Hukum dan HAM. Mengutip pendapat Sholikin bahwa dengan adanya badan khusus ini akan mengatasi atau menghapus beragam tumpang tindih dan tidak terintegrasinya fungsi dan proses manajemen peraturan. Sebagai contoh beberapa fungsi manajemen peraturan tersebut tersebar di Kemenkumham, Kemensetneg, Kemensetkab, dan Kemendagri.¹⁹ Dengan lembaga khusus ini diharapkan hubungan koordinasi dan pembagian fungsi dan wewenang yang selama ini tumpang tindih dan tidak efektifnya dapat dicegah dan diatasi.

Dalam UU 12/2011 maupun UU 15/2019, fungsi pengundangan dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM (selama proses transisi). Hal ini pada pokoknya tidak mengubah banyak fungsi dan kedudukan dari lembaga yang terlibat sebelum dan sesudah berlakunya UU 12/2011, yaitu: (1) Kemensetneg tetap berperan dalam memberikan dukungan teknis, administrasi,²⁰ dan analisis dalam menyiapkan izin prakarsa dan penyelesaian rancangan peraturan; dan (2) Kemenkumham yang sebelumnya memberikan bimbingan teknis dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta pelaksana administrasi Ditjen peraturan perundang-undangan,²¹ Kemenkumham juga mengalami penguatan dengan memberikan bimbingan teknis dan supervisi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan, pelaksanaan administrasi Ditjen Peraturan Perundang-undangan, dan fungsi lainnya.²²

Penguatan kewenangan dan fungsi lembaga Kemenkumham dalam proses pengundangan juga mengubah pola dan prosedur pengundangan sebagaimana diatur dalam

¹⁹ Bayu Dwi Anggono, “Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 2 (2020): 132-133, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.665>.

²⁰ Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2010 tentang Kementerian Sekretariat Negara, Pasal 3 huruf b. *jo.* Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2015 tentang Kementerian Sekretariat Negara, Pasal 3 huruf c.

²¹ Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon 1 Kementerian Negara, Pasal 148 dan Pasal 149.

²² Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Pasal 3.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 12/2011 yang terakhir diubah dengan Perpres Nomor 76 Tahun 2021 (Perpres 87/2014) dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia yang terakhir kali diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 31 Tahun 2017 (Permenkumham 16/2015). Pengaturan mengenai pengundangan diatur dalam Pasal 110-114 dan Pasal 147-155 Perpres 87/2014.

Dalam Perpres 87/2014 tidak lagi memisahkan prosedur pengundangan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan melainkan dibedakan menurut lembaga yang mengajukan permohonan pengundangan sebagai berikut: (1) RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden diajukan melalui Kemensetneg kepada Presiden untuk disahkan; (2) Rancangan Perppu, PP, dan Perpres ditetapkan oleh Presiden dan dipersiapkan oleh Kemensetneg; dan (3) Peraturan perundang-undangan lainnya atau peraturan lembaga ditetapkan oleh pimpinan lembaga. Dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut, Kementerian Hukum dan HAM melakukan pengundangan pada: (a) UU, Perppu, PP, Perpres, dan peraturan perundang-undangan lainnya diundangkan dalam LNRI serta penjelasannya diundangkan dalam TLNRI; dan (b) peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kementerian, Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Komisi, Badan, dan lainnya ditempatkan dalam BNRI serta penjelasannya ditempatkan dalam TBNRI. Prosedur pengundangan berdasarkan UU 12/2011 dan peraturan teknisnya menunjukkan adanya sejumlah perubahan, yaitu: (1) Sekretaris Kabinet tidak lagi berperan dalam pembentukan Perpres; dan (2) diatur pula pengundangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh menteri, lembaga negara, dan lembaga pemerintah. Terkait pengundangan, Maria Farida Indrati memberikan catatan bahwa sesungguhnya tidak semua peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 memerlukan pengundangan peraturan perundang-undangan melainkan perlu diperhatikan substansi dari peraturan yang dibentuk tersebut.

Dalam perkembangannya terjadi perubahan prosedur pengundangan peraturan yang dibentuk menteri dan/atau kepala lembaga. Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga (Perpres 68/2021), karena 2 (dua) alasan, yaitu: (1) agar Presiden mengetahui setiap kebijakan yang dibentuk menteri atau kepala lembaga; dan (2) agar peraturan yang dihasilkan berkualitas, selaras dengan arah kebijakan pembangunan nasional, dan tidak menghambat kegiatan masyarakat dan dunia usaha. Perpres 68/2021 ini membawa perubahan signifikan bagi proses pengundangan peraturan yang dibentuk oleh menteri atau kepala lembaga pemerintahan (Khususnya Pasal 7-9), yang meliputi: (a) Menteri/kepala lembaga harus mengajukan permohonan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Sekretariat Kabinet; (b) Sekretariat Kabinet mengeluarkan rekomendasi permohonan persetujuan kepada Presiden; (c) Persetujuan Presiden berupa: (1) Persetujuan

rancangan peraturan; (2) Penolakan rancangan peraturan; atau (3) Pemberian arahan kebijakan lain; (d) persetujuan Presiden (tertulis) oleh sekretaris kabinet kepada pemrakarsa; dan (e) rancangan peraturan yang telah mendapat persetujuan Presiden ditetapkan oleh Pemrakarsa dan diundangkan dalam Berita Negara. Berlakunya Perpres 68/2021 menjadikan prosedur pengundangan menjadi semakin kompleks dan rumit, tetapi terdapat pola pengundangan yang jelas dalam satu alur mekanisme. Adapun perbedaan mendasar dari Perpres 68/2021 ialah: (1) melibatkan kembali peran Sekretariat Kabinet dalam proses merekomendasikan pengajuan permohonan persetujuan presiden; dan (2) seluruh peraturan perundang-undangan sebelum dicatatkan dalam register pengundangan, ditandatangani, dan diundangkan dalam LNRI, TLNRI, BNRI, dan TBNRI harus melalui proses pemeriksaan dan sinkronisasi oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan.

Pengundangan Berdasarkan UU 13 Tahun 2022. Meskipun Perpres 68/2021 baru berlaku, pemerintah kembali melakukan perubahan terhadap UU 12/2011 melalui UU 13/2022, yang secara fundamental mengatur dan mengubah: (1) diadopsinya metode *omnibus law* (metode menggabungkan berbagai undang-undang yang memiliki keterkaitan ke dalam satu undang-undang) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam implementasinya mengalami banyak persoalan, berupa kesulitan memahami substansi peraturan, penyalahgunaan wewenang, hingga potensi lain yang menghambat pembentukan peraturan.²³ Pendapat yang lebih tegas menyatakan penggunaan *omnibus law* dalam ber hukum sebagai bentuk pemerintahan tirani dalam oligarki;²⁴ dan (2) pembagian kewenangan pengundangan antara Menteri Sekretaris Negara dan Menteri atau Lembaga bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Melalui perubahan tersebut, selain memperoleh kewenangan pengundangan, Kemensetneg juga memperoleh kewenangan untuk melakukan perbaikan bersama dengan kementerian pemrakarsa RUU dengan melibatkan pimpinan alat kelengkapan DPR dalam hal masih ditemukan kesalahan teknis penulisan (Pasal 73 UU 13/2022). Dalam perkembangan pengaturan prosedur pengundangan, Pasal 85 UU 13/2022 menjadi satu-satunya pengaturan yang memberikan kewenangan pengundangan pada 2 (dua) kementerian secara bersamaan.

Secara yuridis normatif, tidak ditemukan adanya *ratio legis* dari pembagian kewenangan pengundangan tersebut, baik pada bagian penjelasan umum maupun naskah akademik UU 13/2022. Perdebatan mengenai pembagian kewenangan tersebut hanya dapat ditemui dalam proses pembahasan daftar inventaris masalah pada rapat pembahasan di DPR. Adapun dasar dari peralihan kewenangan tersebut karena 2 (dua) alasan, yaitu: (1) faktor kesejarahan bahwa pengaturan sebelumnya (sebelum reformasi), pengundangan dilakukan oleh Kemensetneg; dan (2) faktor politik karena kepentingan subjektif Presiden yang dipatuhi oleh DPR sebagai rekan politik antar lembaga. Apabila diperhatikan dalam pembahasannya terjadi saling berebut kewenangan antar kedua kementerian di ruang-ruang

²³ Edy Sujendro, "Gagasan Pengaturan kodifikasi dan unifikasi Peraturan Perubahan dan Peraturan *Omnibus Law*," *Jurnal USM Law Review* 3, No. 2 (2020): 385-403. <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i2.2727>.

²⁴ Tomy Michael, "Bentuk Pemerintahan Perspektif *Omnibus Law*", *Jurnal Ius Constituendum* 5, No. 1 (2020): 159-176. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i1.1749>.

publik, sementara DPR seolah-olah membiarkan praktik-praktik buruk tersebut. Praktik yang lebih buruk lagi bahwa penentuan peralihan kewenangan tersebut hanya didasarkan atas *voting* dari anggota DPR dan bukan atas kajian akademis yang komprehensif. Hal ini dipertegas dari pernyataan Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham, Benny Riyanto, lebih memilih mengalah untuk menyerahkan kewenangan tersebut kepada Kemensetneg hanya atas dasar “perintah Presiden”.²⁵ Perubahan kewenangan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan fundamental terhadap proses dan pola hubungan pengundangan peraturan dimana berdasarkan UU 13/2022 dan Perpres 18/2023 terdapat kecenderungan terputusnya koordinasi karena masing-masing berwenang melakukan pengundangan. Secara umum, berbagai perkembangan politik hukum kewenangan pengundangan dan perubahannya disederhanakan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Perkembangan Pengaturan Kewenangan Pengundangan

Dasar Hukum	Tanggal	Istilah	Kewenangan	Jenis Peraturan	Sarana Pengundangan
PP 1/1945	10 Oktober 1945	Pengumuman	Sekretaris Negara	UU dan PP	Kantor KNP, surat kabar, radio, dan penyiaran lainnya.
UU 2/1950	15 Mei 1950	Pengumuman	Menteri Kehakiman	UU Federal dan PP	LN RIS dan BN RIS
Keppres 234/1960	10 September 1960	Pengundangan	Kementerian Sekretaris Negara	UU, PP, dan Keppres	Lembaran Negara
Keppres 188/1998	29 Oktober 1998	Pengundangan	Kementerian Sekretaris Negara	UU, PP, Keppres.	LNRI dan TLNRI
UU 10//2004	22 Juni 2004	Pengundangan	Menteri Bidang Perundang-undangan	UU/Perppu, PP, Perpres, dan Per-UU-an lainnya	LNRI, TLNRI, BNRI, TBNRI
UU 12/2011	12 Agustus 2011	Pengundangan	Menteri Bidang Hukum	UU/Perppu, PP, Perpres, dan Per-UU-an lainnya	LNRI, TLNRI, BNRI, TBNRI
UU 15/2019	4 Oktober 2019	Pengundangan	Kementerian/Lembaga Pembentukan Per-UU-an	UU/Perppu, PP, Perpres, dan Per-UU-an lainnya	LNRI, TLNRI, BNRI, TBNRI
UU 13/2022	16 Juni 2022	Pengundangan	Kementerian Sekretaris Negara Kementerian Hukum dan HAM	UU, PP, dan Perpres Per-UU-an lainnya	LNRI, TLNRI, BNRI, TBNRI

Sumber: data diolah

Dengan memperhatikan perkembangan politik hukum kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Tabel 1. menunjukkan bahwa pembagian kewenangan pengundangan hanya terjadi melalui UU 13/2022. Sementara itu sebelum berlakunya UU 13/2022, kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan cenderung terkonsentrasi pada satu lembaga tertentu sesuai dengan paradigma politik hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembagian kewenangan

²⁵ Nicholas Ryan Aditya, “Kemenkumham-Setneg Saling Debat Soal Ranah Pengundangan, Baleg: Memalukan!,” *Kompas*, 13 April 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/13/21014741/Kemenkumham-setneg-saling-debat-soal-ranah-pengundangan-baleg-memalukan>, diakses Mei 17, 2023. Lihat juga Putra Ananda, “RUU PPP Kembalikan Penomoran UU ke Setneg,” *Media Indonesia*, 19 April 2022, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/486913/ruu-ppp-kembalikan-penomoran-uu-ke-setneg>, diakses 17 Mei 2023.

pengundangan tersebut berdampak pada proses koordinasi dan manajemen pengundangan menjadi tidak efektif dan efisien berlandaskan 3 (tiga) alasan utama, yaitu: pertama, Kemensetneg dan Kementerian Hukum dan HAM secara bersamaan berwenang mengundangan peraturan perundang-undangan dalam LNRI dan TLNRI. Kewenangan yang sama ini menimbulkan persoalan, yaitu: apakah LNRI dan TLNRI berada pada satu sistem pengelolaan atau masing-masing kementerian membangun sistem pengelolaan LNRI dan TLNRI? Karena: (1) apabila LNRI dan TLNRI dalam satu sistem pengelolaan yang sama maka terdapat potensi konflik kelembagaan dalam pengelolaan sistem administrasi LNRI dan TLNRI (pencantuman nomor dan tahun); dan (2) apabila pengelolaan LNRI dan TLNRI berbeda, menyebabkan manajemen pengundangan tidak efisien karena fungsi yang sama dalam sistem berbeda.

Kedua, tidak maksimalnya fungsi sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Sebelum berlakunya UU 13/2022, Kementerian Hukum dan HAM bertanggung jawab melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, baik UU, Perppu, PP, Perpres, Peraturan perundang-undangan lainnya (sinkronisasi bersifat komprehensif dan menyeluruh karena Kementerian Hukum dan HAM memiliki segala sumber daya yang diperlukan sesuai kualifikasi dan kompetensi untuk kepentingan sinkronisasi). Suharsono menegaskan bahwa fungsi sinkronisasi peraturan perundang-undangan diperlukan agar tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) norma hukum antarinstansi pemerintahan, dalam hal yang lebih luas menjamin kepastian hukum, serta membangun tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien, dan akuntabel.²⁶ Pasca UU 13/2022 proses sinkronisasi yang dilakukan Kementerian Hukum dan HAM menjadi kurang efektif karena bersifat parsial dan tidak komprehensif. Dalam Naskah Akademik Perubahan atas UU 12/2011 juga menegaskan pentingnya proses evaluasi yang bersifat *ex-ante* dan *post-ante* secara berkala agar sistem peraturan perundang-undangan tetap berkualitas, tertib, dan sederhana. Evaluasi peraturan perundang-undangan masih terpecah-pecah antar instansi, dimana kondisi ini dalam praktiknya, memunculkan permasalahan antara lain konflik pengaturan, inkonsistensi, multitafsir, dan peraturan perundang-undangan yang tidak operasional.²⁷ Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan juga memiliki berbagai pola, model, metode dan pendekatan yang berbeda-beda, misalnya *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) mengembangkan suatu “daftar periksa” sistem peraturan yang efektif yang dianggap mewakili praktik terbaik dunia internasional.²⁸ Beragamnya pola evaluasi, akan menyebabkan kesulitan dalam proses evaluasi berkala yang efektif dan efisien.

²⁶ Emut Suharsono, “Kedudukan Pemerintah Pusat Dalam Taraf Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Terkait Pengaturan angkutan Non-Umum Berbasis *Online* sesuai Dengan Keadilan Pancasila”, *Jurnal Ius Constituendum* 3, No. 2 (2018): 125-146. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v3i2.1036>.

²⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Laporan Penelitian* (Jakarta: Kemenkumham RI, 2017), hlm. 75.

²⁸ United Stated Agency International Development, *Memajukan Reformasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Peluang dan Tantangan* (Jakarta: USAID, 2009), hlm. 17.

Ketiga, berkaitan dengan *clerical error*. Dalam konteks peraturan perundang-undangan, *clerical error* merupakan kesalahan pengetikan yang tidak disengaja yang dapat diperbaiki tanpa keraguan mengenai perumusan yang benar.²⁹ Kemensetneg memperoleh kewenangan untuk melakukan perbaikan atas kesalahan teknik penulisan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 73 UU 13/2022. Kementerian Hukum dan HAM dinilai lebih memahami maksud, tujuan, dan arah pengaturan dalam peraturan perundang-undangan meskipun hanya dilakukan perubahan terhadap sejumlah kecil kata-kata dalam suatu norma. Alasan terakhir ini, juga termuat dalam Naskah Akademik Perubahan atas UU 10/2004. Hasil kajian menunjukkan perbedaan penulisan titik koma, huruf besar atau kecil dalam teks peraturan perundang-undangan tidak dapat diremehkan karena dapat menimbulkan perbedaan penafsiran norma dan berbagai kontroversi. Terbitan berbagai UU masih mengalami kesalahan redaksional, sehingga tanggung jawab lembaga perlu untuk memastikan tiada kesalahan yang mempengaruhi konteks UU dalam perspektif hukum.³⁰

Untuk menentukan lembaga yang secara efektif berwenang melakukan pengundangan peraturan dan sekaligus merumuskan langkah-langkah konkret dalam mengatasi permasalahan yang terjadi, selain memperhatikan alasan dan implikasi tersebut di atas, juga dapat menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu: (1) pendekatan politik hukum dan (2) pendekatan fungsional. Terkait dengan pendekatan politik hukum Padmo Wahjono menjelaskan politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.³¹ Memperhatikan penjelasan tersebut, maka dengan memperhatikan bagian konsiderans “Menimbang” dalam UU 12/2011, bahwa politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan ialah terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Norma tersebut dihubungkan dengan UU 15/2019 yang menghendaki pembentukan lembaga khusus bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan pendapat Arif Hidayat dan Zaenal Arifin yang menekankan bahwa politik hukum peraturan perundang-undangan harus memelihara kepastian hukum dengan penormaan yang jelas dan tegas, transparansi hukum, dan kesinambungan tertib hukum yang memberi acuan bagi perilaku dimasa mendatang.³²

²⁹ *Black's Law Dictionary* mendefinisikan *clerical error* sebagai “an error resulting from a minor mistake or inadvertence and not from judicial reasoning or determination; esp., a drafter's or typist's technical error that can be rectified without serious doubt about the correct reading. among the numberless possible examples of clerical errors are omitting an appendix from a document; typing an incorrect number; mis-transcribing or omitting an obviously needed word; and failing to log a call. A court can correct a clerical error in the record at any time, even after judgment has been entered”. Ghansham Anand dan Xavier Nugraha, “Exit Plan Terhadap Clerical Error Pada Putusan yang Berkekuatan Hukum Tetap: Sebuah Upaya Preventif Terwujudnya Putusan Non-Executable,” *Media Iuris* 5, No. 2 (Juni 2022): 213-214, <https://doi.org/10.20473/mi.v5i2.36402>.

³⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Naskah Akademik Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Laporan Penelitian* (Jakarta: BPHN), 63. https://bphn.go.id/data/documents/na_perbh_uu_10_2004.pdf, diakses Mei 20, 2023.

³¹ Mia Kusuma Fitriana, “Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, No. 2 (2015): 7, <https://doi.org/10.54629/jli.v12i2.403>.

³² Arif Hidayat & Zaenal Arifin, “Politik Hukum Legislasi Sebagai *Socio-Equilibrium*”, *Jurnal Ius Constituendum* 4, No. 2 (2019): 147-159. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>.

Oleh karenanya politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan mendorong percepatan pembentukan lembaga khusus tersebut.

Dengan pendekatan fungsional, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu kesatuan sistem manajemen yang dikelola oleh pemerintah sebagai suatu organisasi negara. Terhadap hal ini, Prajudi Atmosudirjo menjelaskan lebih spesifik bahwa organisasi merupakan struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi.³³ Dalam perkembangan tata keola organisasi modern, terdapat prinsip penting dalam mewujudkan organisasi yang ideal, yaitu: (1) perumusan tujuan yang jelas untuk menyatukan berbagai kepentingan; dan (2) adanya pembagian kerja untuk mencegah tumpang tindih.³⁴ Berdasarkan pada doktrin organisasi tersebut, maka pengundangan sebagai proses formil dan materiil terkait kualitas substansial peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan kewenangan Kementerian Hukum dan HAM.

Peralihan atau pembagian sebagian kewenangan pengundangan menunjukkan kecenderungan saling tarik menarik kewenangan pengundangan atas kepentingan sektoral kelembagaan bukan pada alasan rasional sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Kondisi ini seperti pernyataan Robert B. Seidman bahwa “tindakan apapun yang akan diambil, baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana, maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam ruang lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik, dan lain sebagainya”.³⁵ Oleh karenanya, dalam membangun sistem manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan kedewasaan dalam mengelola tata hubungan kelembagaan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Steven Levitsky dan Deniel Ziblatt menekankan diperlukan sikap menahan diri secara kelembagaan (*institutional forbearance*) yaitu pengendalian diri untuk melakukan tindakan-tindakan yang mungkin dibenarkan menurut hukum secara harafiah tetapi bertentangan dengan semangat hukum karena berpotensi mengacaukan dan mengancam sistem yang ada.³⁶

4. PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat 2 (dua) pola pengaturan terkait lembaga yang melakukan pengundangan peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) sebelum reformasi kewenangan pengundangan berada pada Kemensetneg karena politik hukum dan paradigma pengundangan bersifat prosedural administratif; dan (2) pasca reformasi kewenangan pengundangan berada pada Kemenkumham karena politik hukum dan paradigma pengundangan bersifat terpadu baik secara formil maupun substansi. Berlakunya UU 13/2022 yang mengalihkan sebagian kewenangan pengundangan dari Kemensetneg

³³ Neissy Tewu, Florence Daicy Lengkon, & Joyce J. Rares, “Penataan Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Minahasa,” *Jurnal Administrasi Publik* 8, No. 113 (2022): 88.

³⁴ Nasrul Helmi, “Desain Organisasi Sebagai Jawaban Terhadap Harmonisasi Tugas dan Fungsi Antar Satuan Kerja yang Sering Terlupakan,” 23 Mei 2019, <https://www.kemhan.go.id/pubsmn/2019/05/23/desain-organisasi-sebagai-jawaban-terhadap-harmonisasi-tugas-dan-fungsi-antar-satuan-kerja-yang-sering-terlupakan.html>, diakses 15 Mei 2023.

³⁵ Apriwindi Intan, “Politik Pembentukan Peraturan”, 149.

³⁶ Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt, *Bagaimana Demokrasi Mati: Apa yang Diungkapkan Sejarah Tentang Masa Depan Kita*, Cet. 5 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2021), hlm. 86-87.

kepada Kemenkumham tidak sejalan dengan semangat pembentukan peraturan perundang-undangan karena faktor mekanisme koordinasi pengundangan yang tidak efektif, terpadu, dan terencana karena semakin kompleks dan rumitnya proses pengundangan peraturan perundang-undangan. Peralihan kewenangan tersebut tidak didasarkan pada *ratio legis* yang akademis dan didominasi oleh kepentingan politik sektoral kelembagaan. Dampak pengalihan sebagian kewenangan pengundangan tersebut, yaitu tidak jelasnya mekanisme koordinasi dalam manajemen sistem pengundangan, tidak maksimalnya fungsi sinkronisasi setelah penetapan/pengesahan, serta persoalan kapasitas, kualifikasi, dan kompetensi dalam melakukan perbaikan *clerical error*. Hal yang dapat dilakukan untuk mengurangi kompleksitas dan inefisiensi sistem pengundangan peraturan, yaitu dengan pembentukan pedoman tata cara pengundangan untuk melaksanakan ketentuan UU 13/2022 yang berlaku saat ini. Ke depan, perlu mengembalikan kewenangan pengundangan pada Kemenkumham atau membentuk lembaga atau kementerian khusus bidang peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Nicholas Ryan. "Kemenkumham-Setneg Saling Debat Soal Ranah Pengundangan, Baleg: Memalukan!." *Kompas*. 13 April 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/13/21014741/Kemenkumham-setneg-saling-debat-soal-ranah-pengundangan-baleg-memalukan>. Diakses 17 Mei 2023.
- Anand, Ghansham, dan Xavier Nugraha. "Exit Plan Terhadap Clerical Error Pada Putusan yang Berkekuatan Hukum Tetap: Sebuah Upaya Preventif Terwujudnya Putusan *Non-Executable*." *Media Iuris* 5, No. 2 (2020): 213–14. <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/mi.v5i2.36402>.
- Ananda, Putra. "RUU PPP Kembalikan Penomoran UU Ke Setneg." *Media Indonesia*, April 14, 2022.
- Anggono, Bayu Dwi. "Lembaga Khusus Di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 2 (2020): 132–33. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.665>.
- Anggono, Dwi Bayu. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Jakarta: Konpress, 2020.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." Jakarta: BPHN, 2017.
- . n.d. "Naskah Akademik Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." Jakarta: BPHN.
- Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Jurnal Gema Keadilan* 7, No. 1 (2020): 26–26. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.
- Fitriana, Mia Kusuma. "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara." *Jurnal Legislasi Nasional* 12, No. 2 (2015): 7–7. <https://doi.org/10.54629/jli.v12i2.403>.
- Helmi, Nasrul. "Desain Organisasi Sebagai Jawaban Terhadap Harmonisasi Tugas Dan Fungsi Antar Satuan Kerja Yang Sering Terlupakan," 23 Mei 2019.

- <https://www.kemhan.go.id/pusbmn/2019/05/23/desain-organisasi-sebagai-jawaban-terhadap-harmonisasi-tugas-dan-fungsi-antar-satuan-kerja-yang-sering-terlupakan.html>. Diakses 15 Mei 2023.
- Hidayat, Arif, & Zaenal Arifin. "Politik Hukum Legislasi Sebagai *Socio-Equilibrium*". *Jurnal Ius Constituendum* 4, No. 2 (2019): 147-159. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Cet. 14. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Intan, Apriwinda. "Politik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *An-Nizam: Jurnal Hukum Dan Masyarakat* 14, No. 2 (2020): 149-51. <http://dx.doi.org/10.44633/an-nizam.v14i2.319>.
- Keputusan Presiden Nomor 165 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen.
- Keputusan Presiden Nomor 117 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara.
- Kurnia, Kana, Andi Budyadje Pradipta, dan Indra Rizqullah Fawwaz. "Problematika Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, No. 1 (2023): 123-35. <https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v20i1.1092>.
- Levitsky, Steven, dan Daniel Ziblatt. *Bagaimana Demokrasi Mati: Apa Yang Diungkapkan Sejarah Tentang Masa Depan Kita*. Cet. 5. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2021.
- Lunbantoruan, Gunardi S.A. "Pengundangan Peraturan Lembaga Negara Independen Di Indonesia (Analisis Terhadap Polemik Pengundangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018)." *Jurnal Rechtsvinding* 9, No. 3 (2020): 410-410. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.486>.
- Michael, Tomy. "Bentuk Pemerintahan Perspektif *Omnibus Law*". *Jurnal Ius Constituendum* 5, No. 1 (2020): 159-176. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i1.1749>.
- Nuna, Muten, & Roy Marthen Moonti. "Kebebasan Hak Sosial Politik dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia". *Jurnal Ius Constituendum* 4, No. 2 (2019): 110-127. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i2.1652>.
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2023 Tentang Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2015 tentang Kementerian Sekretariat Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2010 tentang Kementerian Sekretariat Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon 1 Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet.
- Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses Dan Teknik Penyusunan (Edisi Revisi)*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.

- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Edisi 1. Cet. 19 Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Sopiani, dan Zainal Mubaroq. “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 2 (2020): 150–52. <https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623>.
- Suharsono, Emut. “Kedudukan Pemerintah Pusat Dalam Taraf Sikronisasi dan Harmonisasi Peraturan Terkait Pengaturan angkutan Non-Umum Berbasis *Online* sesuai Dengan Keadilan Pancasila”. *Jurnal Ius Constituendum* 3, No. 2 (2018): 125-146. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v3i2.1036>.
- Sujendro, Edy. “Gagasan Pengaturan kodifikasi dan unifikasi Peraturan Perubahan dan Peraturan *Omnibus Law*.” *Jurnal USM Law Review* 3, No. 2 (2020): 385-403. <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i2.2727>.
- Taekema, Sanne. “*Methodologies of Rule of Law Research: Why Legal Philosophy Needs Empirical and Doctrinal Scholarship*.” *Law and Philosophy* 40, (2021): 33–66.
- Tewu, Neissy, Florence Daicy Lengkong, dan Joyce J. Rares. “Penataan Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Minahasa.” *Jurnal Administrasi Publik* 8, No. 113 (2022): 88.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan.
- United States Agency International Development. *Memajukan Reformasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Peluang dan Tantangan*. Jakarta: USAID, 2009.
- Yuliani, Andi. “Daya Ikat Peraturan Perundang-Undangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, No. 4 (2017): 430. <https://doi.org/10.54629/jli.v14i4.121>.