

PROBLEMATIKA PERENCANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH DAN PERATURAN PRESIDEN

Andrian Erickatama

Mahasiswa Pasca Sarjana Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas
Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
E-mail : Andrianerickatama@gmail.com

ABSTRAK

Kondisi regulasi saat ini menghadapi problem baik dari segi kualitas, dan juga segi kuantitas. Dari segi kuantitas 'jagat' regulasi kita mengalami 'obesitas' ditunjukkan dengan jumlah yang sangat banyak dan over regulated. Tahap perencanaan merupakan 'gerbang' pertama dalam pembentukan regulasi maka pengendalian baik dari segi kualitas atau segi kuantitas sangat krusial dilakukan pada tahap ini. Namun dalam pelaksanaannya Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden masih jauh dari target capaian perencanaan. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan secara kualitatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Dalam perencanaan pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dibutuhkan usulan yang tidak hanya didasari pada delegasi peraturan yang lebih tinggi ataupun setara, namun juga diperlukan kesiapan konsep atas Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden yang akan diusulkan. Selain itu juga dibutuhkan standarisasi analisis kajian sehingga setiap usulan dapat dikaji secara komprehensif.

Kata kunci: Konsepsi, Perencanaan

ABSTRACT

Current regulatory conditions face problems both in terms of quality and quantity. In terms of the quantity of the 'world' of regulation, we are experiencing 'obesity', indicated by the very large number and over regulation. The planning stage is the first 'gate' in the formation of regulations, so controlling both in terms of quality and quantity is very crucial at this stage. However, in its implementation the Planning for the Formation of Government Regulations and Presidential Regulations is still far from the planning achievement targets. This study uses a normative method with a qualitative approach. The approach used in this study is a statutory approach and a conceptual approach. In planning for the formation of Government Regulations and Presidential Regulations, proposals are needed that are not only based on the delegation of higher or equivalent regulations, but also require the readiness of the concepts for the proposed Draft Government Regulations and Draft Presidential Regulations. In addition, standardization of study analysis is also needed so that each proposal can be studied comprehensively.

Keywords: Conception, Planning.

PENDAHULUAN

Politik pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tertera dalam Konsiderans Menimbang UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali yang terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah: dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan dinilai baik jika secara kualitas tidak tumpang tindih (harmonis), tidak multitafsir, tidak menimbulkan beban yang berlebihan, efektif dan efisien pelaksanaannya.

Kondisi regulasi saat ini menghadapi problem baik dari segi kualitas, dan juga segi kuantitas. Dari segi kuantitas 'jagat' regulasi kita mengalami 'obesitas' ditunjukkan dengan jumlah yang sangat banyak dan over regulated. Problem kuantitas ini menyumbang persoalan kualitas bagi regulasi, yaitu tingginya potensi disharmoni antara peraturan yang satu dengan yang lain, yang pada gilirannya juga berdampak pada ketidakefektifan dalam penerapannya, atau menjadi hambatan bagi pemajuan perekonomian nasional.

Tahap perencanaan merupakan 'gerbang' pertama dalam pembentukan regulasi maka pengendalian baik dari segi kualitas atau segi kuantitas sangat krusial dilakukan pada tahap ini. Pengendalian ini diharapkan dapat mengatasi masalah disharmoni pengaturan dan pada gilirannya juga dapat memberikan pemahaman bagi para pemangku regulasi, untuk menerapkan pola pikir bahwa tidak semua permasalahan dalam masyarakat ini harus diintervensi dengan regulasi.

Perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional. Mekanisme dalam perencanaan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres), salah satunya melalui Program Penyusunan PP dan Perpres yang dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Perencanaan Penyusunan PP dan Perpres telah diamanatkan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diatur lebih lanjut dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan secara kualitatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun

doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹ Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.²

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.³

PEMBAHASAN

Negara Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana termaktub pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara umum negara hukum memiliki ciri yaitu setiap tindakan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun rakyat didasarkan atas hukum. Hal tersebut untuk mencegah adanya Tindakan sewenang-wenang dari pemerintah dan Tindakan rakyat yang dilkakukan menurut kehendak sendiri.⁴

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara haruslah sesuai dengan sistem hukum nasional. Salah satu elemen dalam sistem hukum nasional yang menjadi pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sistem peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan yang dalam Bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam Bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam Bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut:

1. perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁵

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 35.

² Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118.

³ *Op.Cit.*, hlm. 135.

⁴ Bintang R. Saragih, "Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945" Disertasi (Bandung, Universitas Padjajaran, 1991). Hlm 11.

⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta; Kanisius, 2007), hlm 10.

Fungsi perundang-undangan bukan hanya memberi bentuk kepada pendapat nilai-nilai dan norma-norma yang berlalu hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Kewenangan Presiden terkait dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam 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.

Peraturan Perundang-Undangan adalah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah 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.⁶ Beberapa ahli memiliki pengertian yang berbeda-beda mengenai pengertian dari peraturan perundang-undangan. Bagir Manan berpendapat bahwa bahwa peraturan perundang-undangan merupakan:

- a. setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan.
- c. merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
- d. dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundangundangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin* atau sering juga disebut *dengan algemeen verbindende voorschrift*.⁷

Attamimi mengatakan bahwa adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.⁸

⁶ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius, 2000. hlm.10-11.

⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, (Bandung: Mandar Maju, 1998). hlm.19.

Kewenangan pendelegasian diawali dari konstitusi yang memberikan pendelegasian pengaturan ke peraturan dibawahnya yaitu Undang-Undang. Undang-Undang harus dibuat dan ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat (parlemen) dengan persetujuan bersama eksekutif. Selanjutnya lembaga perwakilan rakyat memberikan pendelegasian kewenangan kepada lembaga eksekutif (*legislative delegation of rule-making power*) untuk membuat pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang (*second legislation*). Lembaga eksekutif/lembaga pelaksana berdasarkan *second legislation* bisa lagi memberikan sub delegation kepada tersier regulation. Dengan kewenangan pengaturan yang demikian maka pemerintah dengan sendirinya dianggap memiliki keleluasaan untuk bertindak atau bergerak dalam rangka penyelenggaraan administrasi pemerintahan untuk kepentingan umum. Dalam hal ini, tanpa delegasipun pemerintah dianggap berwenang menetapkan peraturan di bawah undang-undang secara mandiri, meskipun tidak diperintah oleh undang-undang.⁹

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, C menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:

- 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- 2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).¹⁰

Indonesia memiliki jenis dan hierarki. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,¹¹ yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁹ Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 2, (Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, 2006) hlm.33.

¹⁰ <https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/> diakses tanggal 5 Juni 2023

¹¹ Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

- 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.

Bila kita menyangdingkan kelompok peraturan perundang-undangan berdasarkan pendapat Hans Nawinsky dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, maka kita dapat menarik kesimpulan bahwa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden termasuk dalam *Verordnung* (aturan pelaksana). Menurut Maria Farida¹², Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi dan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Berdasarkan kewenangan delegasi dan atribusi tersebut, maka Pemerintah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Pelaksanaan tersebut berdasarkan aturan yang berlaku. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹³ Urutan tersebut merupakan alur proses yang merupakan syarat formil yang harus dipenuhi dari suatu Peraturan Perundang-Undangan.

Mengenai teori perencanaan, terdapat dua istilah yang selalu melekat, yaitu *theory of planning* dan *theory in planning*. Keduanya dapat dimaknai sebagai pengertian dari teori perencanaan. Jika mengacu pada istilah yang pertama yaitu "*theory of planning*", teori perencanaan dapat dimaknai sebagai ide atau gagasan yang menjelaskan tentang upaya untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang telah ditetapkan. Upaya tersebut digambarkan sebagai sebuah prosedur yang terangkai secara logis sehingga dapat menjelaskan tahapan yang harus dilalui untuk tercapainya suatu tujuan.¹⁴

Menurut istilah *theory in planning*, perencanaan adalah sebuah kerangka pikir yang dijadikan sebagai landasan guna melakukan intervensi terhadap permasalahan tertentu. Dengan kata lain, *theory in planning* merujuk pada upaya untuk menemukan

¹² usnardu, Moh & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, hlm.45-46

¹³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁴ Setiadi, Hafid (2014) *Teori Perencanaan*. In: Dasar-dasar Teori Perencanaan. Universitas Terbuka, Jakarta, hlm. 4-5.

argument-argumen substansial yang dipandang mampu atau layak dijadikan landasan perencanaan. Berdasarkan pada uraian ini dapat ditegaskan bahwa *theory of planning* menekankan pada prosedur perencanaan; sedangkan *theory in planning* menekankan pada konsep substansial perencanaan.¹⁵

Perencanaan adalah juga cara berpikir mengenai persoalan-persoalan sosial dan ekonomi, terutama yang berorientasi pada masa mendatang, berkembang dengan hubungan antara tujuan dan keputusan-keputusan

kolektif dan mengusahakan kebijakan dan program. Beberapa ahli lain merumuskan perencanaan sebagai, mengatur sumber-sumber yang langka secara bijaksana dan merupakan pengaturan dan penyesuaian hubungan manusia dengan lingkungan dan dengan waktu yang akan datang. Definisi lain dari perencanaan adalah pemikiran hari depan, perencanaan berarti pengelolaan, pembuat keputusan, suatu prosedur yang formal untuk memperoleh hasil nyata, dalam berbagai bentuk keputusan menurut sistem yang terintegrasi.¹⁶

Perencanaan merupakan pedoman, garis besar, atau petunjuk yang harus dituruti jika menginginkan hasil yang baik. Dalam menyusun sebuah rencana, hal pertama yang harus dilakukan adalah, Anda harus memusatkan pikiran kepada apa yang ingin dikerjakan, tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang untuk organisasi serta memutuskan alat apa yang akan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Anda harus meramalkan sejauh mana kemungkinan tersebut dapat dicapai, baik dilihat dari aspek ekonomi, social, maupun lingkungan politik tempat organisasi berorganisasi serta dihubungkan dengan sumber-sumber yang ada untuk mewujudkan rencana tersebut.¹⁷ Berdasarkan penjabaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan alur proses dalam pengambilan keputusan untuk masa yang akan datang. Kegiatan perencanaan pada hakekatnya juga merupakan upaya untuk menentukan pilihan dari sekian banyak alternatif yang tersedia, karena terkait dengan pengambilan keputusan.

Proses Penyusunan Program Perencanaan Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

"Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka ilmu perundang-undangan menjadi bagian penting".¹⁸ Perencanaan dalam pembentukan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Dr. Taufiqurokhman, S.Sos., M.Si., Konsep dan Kajian Ilmu Perencanaan, Jakarta; Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, 2008. Hlm 2-3

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Eka NAM Sihombing, Ali Marwan, Ilmu Perundang-undangan, (Malang: Setara Press, 2021).

peraturan perundang-undangan juga merupakan bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional. Mekanisme dalam perencanaan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres), salah satunya melalui Program Penyusunan PP dan Perpres yang dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Perencanaan Penyusunan PP dan Perpres telah diamanatkan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diatur lebih lanjut dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perencanaan program penyusunan PP dan Perpres memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) dan Rancangan Peraturan Presiden (RPerpres) yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang. Daftar dalam Program Penyusunan harus didasarkan pada skala prioritas dengan memperhatikan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kebutuhan bagi pembangunan nasional, serta tingkat urgensi/kemendesakan. Penyusunan konsep Program Perencanaan PP dan Perpres diawali dengan kegiatan inventarisasi kebutuhan peraturan perundang-undangan. Daftar perencanaan Program Penyusunan PP dan Perpres tersebut nantinya akan disampaikan kepada Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian (K/L)

Dalam tahapannya juga akan diselenggarakan rapat koordinasi antar kementerian dan/atau LPNK, Rapat Pembahasan Tahunan dan konsinyering untuk melakukan finalisasi daftar perencanaan Program Penyusunan PP dan Perpres. Hasil dari pembahasan yang telah disepakati berupa daftar Program Penyusunan PP dan Perpres nantinya akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Kegiatan penyusunan Program Penyusunan PP dan Perpres, meliputi:

1. Persiapan Penyusunan Progsun PP dan Perpres

Berdasarkan Pasal 27 dan Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam hal ini BPHN menyiapkan Program Penyusunan PP dan Perpres berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang;

2. Pembahasan Usulan Penyusunan Progsun PP dan Perpres
3. Rapat Pembahasan Tahunan Progsun PP dan Perpres
4. Penetapan Progsun PP dan Perpres

Usulan Program Penyusunan PP dan Perpres dari K/L yang telah disepakati dilaporkan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk kemudian disampaikan ke Presiden melalui Sekretaris Negara guna penetapan Program Penyusunan PP dan Perpres melalui Keputusan Presiden.

Capaian Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Seperti yang penulis katakan sebelumnya, Perencanaan Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dibuat dalam suatu program penyusunan tersendiri tentunya memiliki dasar pertimbangan. Diharapkan dengan adanya suatu program penyusunan tersebut, pemerintah dapat membuat suatu perencanaan Bagdasarian kebutuhan hukum dan urgensi. Selain itu juga ada target yang jelas mengenai waktu penyusunan peraturan yang telah direncanakan tersebut.

Namun dalam praktiknya, hasil evaluasi capaian perencanaan program penyusunan tersebut masih jauh dari harapan. Hal tersebut dapat kita lihat dari capaian pada 2 (dua) tahun belakangan, yaitu 2021 dan 2022. Capaian Program Penyusunan PP dan Perpres Tahun 2021 dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Program Penyusunan PP Tahun 2021 berjumlah 25 RPP, dengan capaian RPP yang telah memenuhi target hanya 1 (satu) RPP atau 4% dari daftar perencanaan.
2. Program Penyusunan Perpres Tahun 2021 berjumlah 27 RPerpres, dengan capaian RPerpres yang telah memenuhi target hanya 2 (dua) RPerpres atau 28% dari daftar perencanaan.

Sedangkan dalam Program Capaian Program Penyusunan PP dan Perpres Tahun 2022, yaitu:

1. Program Penyusunan PP Tahun 2022 berjumlah 19 RPP, dengan capaian RPP yang telah memenuhi target hanya 4 (empat) RPP atau 23% dari daftar perencanaan.
2. Program Penyusunan Perpres Tahun 2022 berjumlah 22 RPerpres, dengan capaian RPerpres yang telah memenuhi target hanya 1 (satu) RPerpres atau 5% dari daftar perencanaan.

Bila kita melihat capaian tersebut, maka tentunya terdapat permasalahan yang melatarbelakangi rendahnya capaian perencanaan tersebut. Kendala yang menyebabkan penyusunan RPP/RPerpres yaitu:

- a. tidak optimal karena tidak adanya konsepsi yang kuat dalam RPP dan Rperpres; sebenarnya terkait tidak adanya konsepsi yang kuat menjadi tugas utama bagi Kementerian Hukum dan HAM untuk memastikannya.
- b. kurangnya koordinasi antar kementerian dan lembaga;

- c. tidak adanya pembahasan yang intensif (misalnya tidak dihadiri oleh pejabat yang kompeten dan berwenang memutuskan);

Selain kendala teknis sebagaimana dimaksud, ada kendala lain berkenaan dengan regulasi, yaitu terkait dengan mekanisme pemantapan konsepsi. RPP dan RPerpres yang dihentikan sendiri oleh KL/ LPNK pemrakasa. Bila kita mencoba untuk melihat secara lebih bijak maka capaian perencanaan bukanlah semata merupakan tanggungjawab kementerian hukum dan ham sebagai koordinator perencanaan. Peran K/L sebagai pemrakasa tentunya menjadi sangat vital.

Konsepsi Usulan

Dalam Pasal 28 Perpres 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan:

"Menteri menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian."

Bila kita melihat pengertian dari Pasal tersebut, maka Menteri Hukum dan HAM hanya bertugas untuk menyampaikan daftar usulan kepada K/L. Namun tidak mewajibkan K/L untuk menanggapi daftar konsep program penyusunan yang telah disusun tersebut. Padahal dalam momentum penyampaian tersebut, sangat dibutuhkan tanggapan dari Kementrian/Lembaga terhadap usulan tersebut mengenai kesiapan secara konsep maupun teknisnya.

Selain itu K/L hanya berfokus pada daftar usulan yang merupakan prakarsanya, dan tidak mencoba mengkaji dan menanggapi apa yang menjadi daftar usulan Prakarsa K/L lain. Sehingga seringkali ketika telah masuk dalam proses penyusunan, kemudian K/L lain tidak menyetujui urgensi atau kebutuhan usulan tersebut. Tentunya inilah yang kemudian menjadi salah satu kendala sehingga proses penyusunan tersebut menjadi terhambat.

Akan lebih bijak jika kita tidak hanya melihat dari sisi Kementerian Hukum dan HAM sebagai koordinator perencanaan, namun juga kita melihat dari sisi K/L sebagai Pemrakarsa. Pemrakarsa adalah instansi yang memelopori. Dari segi bahasa, pelopor artinya adalah yang berjalan terdahulu, perintis jalan, atau pembuka jalan.¹⁹ Maka semestinya pemrakarsa dapat menyiapkan terlebih dahulu konsep RPP dan Rperpres. Konsep tersebut haruslah merupakan konsep yang benar-benar matang secara substansi. Selain matang secara substansi, Pemrakarsa juga harus menyiapkan

¹⁹ <https://kbbi.web.id/pelopor> diakses tanggal 5 juni 2023

alternatif konsep sebagai antisipasi jika konsep yang dimiliki ternyata mendapat pertentangan dari K/L lain ataupun masyarakat. Konsep yang telah matang tersebutlah yang akan menjadi dasar yang kuat untuk diusulkan masuk dalam suatu program penyusunan, jadi tidak hanya semata mendasarkan pada Pasal delegasi dari peraturan yang lebih tinggi.

Sebenarnya ada beberapa hal yang bisa dilakukan oleh Pemrakarsa untuk menyiapkan konsep yang matang tersebut, salah satunya adalah menggunakan konsep *meaningful participation* atau partisipasi yang bermakna. Mahkamah Konstitusi mengartikan *meaningful participation* (partisipasi yang bermakna)²⁰ setidaknya memenuhi tiga prasyarat, 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 publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.. Lalu apa hubungan antara konsep putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan penyiapan konsep RPP dan Rperpres? Memang putusan tersebut merujuk pada partisipasi masyarakat. Namun tidak ada salahnya kita menggunakan konsep tersebut untuk diberlakukan terhadap K/L atau instansi terkait.

Dengan membangun komunikasi yang efektif tersebut, maka Pemrakarsa dapat melakukan “belanja masalah” serta melakukan uji konsep awal. Ada beberapa cara yang bisa dilakukan, yaitu melalui forum *bilateral meeting*, atau *trilateral meeting*. Dalam forum tersebut Pemrakarsa dapat mendengarkan memprtimbangkan pendapat dan pandangan K/L atau instansi yang terkait. Pendapat dan pandangan tersebut tentunya akan memperkuat konsep, karena pihak terkait tersebut datang dan berpendapat serta berpandangan berdasarkan disiplin keilmuan dan peraturan teknis yang mereka miliki yang mungkin saja belum atau tidak dipahami oleh Pemrakarsa. Dinamika pembahasan dalam forum tersebut dapat mendeteksi permasalahan yang mungkin terjadi dalam proses penyusunan serta memberikan ruang bagi Pemrakarsa untuk mengatisipasinya.

Partisipasi Masyarakat

Selain forum partisipasi dengan K/L dan Instansi terkait, tentunya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan partisipasi masyarakat. Pasal 96 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020. hlm. 393

memberikan ketentuan tersendiri terkait dengan Partisipasi Masyarakat itu sendiri. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memenuhi hak tersebut, Pemrakarsa dapat melakukan konsultasi publik, dan hasilnya akan menjadi bahan pertimbangan dalam Menyusun konsep tersebut. Berdasarkan penjabaran mengenai peran Pemrakarsa tersebut maka Pemrakarsa memiliki peranan yang sangat vital terutama saat Menyusun konsepsi awal dalam rangkai perencanaan sebelum menyetujui atau mengusulkan RPP atau RPerpres dalam Program Penyusunan.

Kembali kepada peran koordinator Penyusunan Program Penyusunan, Kementerian Hukum dan HAM harus bisa memastikan bahwa RPP dan RPerpres yang masuk kedalam usulan tersebut telah memenuhi urgensi dan telah memiliki konsep yang matang untuk dilakukan proses penyusunan. Sebenarnya tahapan formil yang diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 beserta perubahannya dan Perpres 87 Tahun 2014 sudah cukup memadai untuk memberikan ruang bagi Kementerian Hukum dan HAM untuk memastikan hal tersebut. Namun harus ada standarisasi analisis kajian sehingga setiap usulan dapat dikaji secara komprehensif.

Terkait dengan permasalahan tersebut maka dalam Penyusunan Program Penyusunan PP dan Perpres Kementerian Hukum dan HAM harus konsisten untuk melakukan penyaringan dan simplifikasi usulan RPP dan RPerpres dalam Program Penyusunan yaitu harus sesuai dengan delegasi PUU, sesuai dengan RKP, Nawacita dan arah kebijakan nasional, serta memiliki urgensi dan kesiapan untuk segera dibahas bersama antarK/L.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterima dalam masyarakat merupakan salah satu kunci utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan baik sesuai dengan mekanisme dan tata cara yang telah ditentukan, termasuk jangka waktu penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara efektif dan efisien, terbebas dari kepentingan ego sektoral, dan tidak high cost.

PENUTUP

Dalam perencanaan pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dibutuhkan usulan yang tidak hanya didasari pada delegasi peraturan yang lebih tinggi ataupun setara, namun juga diperlukan kesiapan konsep atas RPP dan RPerpres yang akan diusulkan. Selain itu juga dibutuhkan standarisasi analisis kajian sehingga setiap usulan dapat dikaji secara komprehensif.

Kemudian perlu adanya optimalisasi dan mengintensifkan kegiatan yang bersifat pertemuan/koordinasi dengan K/L dan instansi terkait sehingga dapat

mematangkan konsepsi rancangan dan agar setiap kendala yang terjadi dalam penyusunan RPP dan RPerpres dapat segera teridentifikasi dan dapat segera diselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 2, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Dr. Taufiqurokhman, S.Sos., M.Si., Konsep dan Kajian Ilmu Perencanaan, Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, 2008.
- Eka NAM Sihombing, Ali Marwan, *Ilmu Perundang-undangan*, (Malang: Setara Press, 2021).
- <https://kbbi.web.id/pelopor>
- <https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/>
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta; Kanisius, 2007.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2000.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 35.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung; Mandar Maju, 1998.
- Saragih, Bintan R. Disertasi, "Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945" Bandung, Universitas Padjajaran, 1991.
- Setiadi, Hafid, *Teori Perencanaan*. In: *Dasar-dasar Teori Perencanaan*. Universitas Terbuka, Jakarta, 2014
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang No. 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



Usnardu, Moh & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988.