



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BOGOR
TENTANG
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

BAGIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
SEKRETARIAT DAERAH KOTA BOGOR

2024

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini merupakan respons dari terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terdapat beberapa pengaturan baru yang diatur seperti metode omnibus, konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), perbaikan kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan, dan pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis elektronik sehingga perlu diadopsi di Kota Bogor.

Selain terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perubahan pada nomenklatur yang ada di Kota Bogor juga mendorong Kota Bogor untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang baru sehingga dapat menyesuaikan dengan nomenklatur yang ada saat ini.

Adapun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah ini disusun melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Selain itu, guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi (*focus group discussion*).

Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Oleh karena itu kami menyampaikan terima kasih kepada Tim yang telah bekerja keras menyusun Naskah Akademik ini. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dalam proses penyusunan

Naskah Akademik ini hingga selesai tepat pada waktunya dan diharapkan dapat bermanfaat bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Kota Bogor.

Bogor, Januari 2024

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	0
DAFTAR ISI	3
BAB I PENDAHULUAN.....	5
A. Latar Belakang	5
B. Identifikasi Masalah.....	12
C. Tujuan dan Kegunaan.....	13
D. Metode	13
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	14
A. Kajian Teoretis	14
1. Teori Negara Hukum.....	14
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	20
3. <i>Omnibus Law</i>	24
4. Teori Partisipasi Masyarakat.....	36
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	43
1. Pengertian Asas Hukum	43
2. Asas Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan...	45
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat	52
1. Metode Omnibus.....	52
2. Partisipasi Masyarakat	69
3. Kondisi di Kota Bogor.....	72
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	74
1. Pengaturan Metode Omnibus	74
2. Mekanisme Partisipasi Masyarakat	77
3. Pembentukan Produk Hukum Daerah Secara Elektronik.....	80
4. Konsekuensi di Kota Bogor.....	81
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	82
A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	82
B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah	

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Pemda).....	86
C. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE)	88
D. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya	89
E. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.....	91
F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	92
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	94
A. Landasan Filosofis	94
B. Landasan Sosiologis.....	96
C. Landasan Yuridis	99
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	100
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	100
B. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	101
BAB VI PENUTUP	110
A. Simpulan	110
B. Saran	111
DAFTAR PUSTAKA	112

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menjadi dasar konstitusional penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara yakni, untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagai negara hukum maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan kepada hukum. Untuk melaksanakan prinsip negara hukum tersebut, secara positivistik, mekanisme pengaturan didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang merupakan bentuk hukum tertulis untuk menjamin kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dibentuk dalam berbagai jenis sesuai dengan bentuk dan hierarkinya.

Dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan, Pasal 22A UUD 1945 menyatakan bahwa mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mencabut dan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;

- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Selanjutnya dijelaskan bahwa sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundangundangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur mengenai segala hal terkait dengan pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang,

pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, pengundangan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan keputusan presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Salah satu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) ditentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

Berdasarkan jenis dan hierarki tersebut, Pasal 7 ayat (2) mengatur bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan ditentukan sesuai dengan hierarkinya tersebut.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan di luar jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, tetap diakui sebagai peraturan perundang-undangan yang sah dan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang dimaksud dalam jenis dan hierarki Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat;
- c. Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Mahkamah Konstitusi;
- f. Badan Pemeriksa Keuangan;

- g. Komisi Yudisial;
- h. Bank Indonesia;
- i. Menteri;
- j. badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang;
- k. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- l. Gubernur;
- m. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- n. Bupati/Walikota;
- o. Kepala Desa atau yang setingkat.

Sebagai upaya untuk melakukan penyempurnaan dan perbaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pada tahun 2019 dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perubahan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja melahirkan suatu terobosan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu metode omnibus. Metode ini tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maupun perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, masyarakat terdorong untuk menguji Undang-Undang ini di Mahkamah Konstitusi. Penggunaan metode omnibus dianggap cacat formil karena tidak diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maupun perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang merupakan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

tentang Cipta Kerja menyatakan terkait metode omnibus berdasarkan pertimbangan Mahkamah:

“bahwa teknis atau metode apa pun yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam upaya penyederhanaan undang-undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang, ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang, bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan undang-undang. Artinya metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan pertimbangan tersebut diperlukan tata cara yang jelas dan baku mengenai metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 merupakan tindaklanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 serta penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain:

- a. menambahkan metode omnibus;
- b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan;
- c. memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*);
- d. membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
- e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
- g. mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Karakteristik utama penggunaan metode omnibus dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah multisektor

(*cluster*/klaster) dan menyangkut banyak pasal atau peraturan dengan tema yang sama atau setidaknya masih memiliki korelasi yang erat yang dihimpun dalam sebuah peraturan dan/atau adanya kebutuhan hukum. Dengan karakteristik tersebut, terdapat beberapa kelebihan dari metode omnibus antara lain menyederhanakan banyaknya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih (*overregulated*), mempercepat proses legislasi yang biasanya memakan waktu yang panjang, serta mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden masih terdapat kesalahan teknis penulisan, dilakukan perbaikan oleh pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang tersebut dan Pemerintah yang diwakili oleh kementerian yang membahas Rancangan Undang-Undang tersebut. Dalam hal Rancangan Undang-Undang telah disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden masih ditemukan kesalahan teknis penulisan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara bersama dengan kementerian yang membahas Rancangan Undang-Undang tersebut melakukan perbaikan dengan melibatkan pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang tersebut. Ketentuan ini memungkinkan untuk dilakukannya perbaikan terhadap Rancangan Undang-Undang yang terdapat kesalahan ketik.

Penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab dengan 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*).

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik berkekuatan hukum sama dengan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dalam bentuk cetak. Adapun pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik yaitu setiap tahap pembentukan dapat dilakukan secara elektronik. Ketentuan ini sangat penting karena akan menjadi dasar yang kuat bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka mensimplifikasi proses pembentukannya,

sekaligus menjawab aspek kekuatan hukum dokumen peraturan perundang-undangan digital/elektronik. Pembubuhan tanda tangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan dapat menggunakan tanda tangan elektronik yang telah tersertifikasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Selain berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta dengan perubahannya, pembentukan produk hukum daerah juga berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam konteks daerah, penyusunan regulasi terkait dengan pembentukan produk hukum daerah juga berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang salah satunya mengubah ketentuan pada Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka pembentukan produk hukum di daerah harus menyesuaikan terhadap ketentuan tersebut.

Perubahan terkait penyusunan produk hukum di daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang adalah Pasal 250, Pasal 251, dan Pasal 252, sebagai berikut:

- a. Pasal 250 mengatur mengenai Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan;
- b. Pasal 251 mengatur mengenai penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi

vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; dan

- c. Pasal 252 mengatur mengenai Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.

Dengan berbagai perubahan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas, Pemerintah Daerah Kota Bogor secara yuridis harus melakukan penyesuaian terhadap pengaturan pembentukan produk hukum di daerah. Sehingga, pembentukan produk hukum di daerah yang selama ini diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, harus disesuaikan dengan perkembangan kekinian, terutama perubahan-perubahan secara yuridis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait.

Untuk itu, guna melakukan perubahan secara substansial terhadap Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut, diperlukan kajian dalam bentuk Naskah Akademik agar menghasilkan sebuah perubahan yang substansial, terarah, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah dan teori yang kuat dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dapat dirumuskan identifikasi permasalahan yang meliputi:

1. Bagaimana teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkembang saat ini?
2. Bagaimana evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan?

3. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkembang saat ini.
2. Untuk mengetahui hasil evaluasi dan analisis pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
4. Untuk mengetahui sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Adapun kegunaan dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini adalah sebagai acuan atau referensi bagi kegiatan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi (*focus group discussion*) dan kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* dan para pakar atau akademisi.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Negara Hukum

Tamanaha mengartikan negara hukum mengandung makna pejabat pemerintah dan warga negara terikat dan patuh pada hukum.¹ Bila dilacak akarnya, gagasan tentang negara hukum, adalah kelanjutan dari pemikiran tentang pembatasan kekuasaan, sebagai salah satu prinsip dari konstitusionalisme-demokrasi.² Konstitusionalisme itu sendiri, menurut Andrew Heywood, dalam arti sempit merupakan praktik pembatasan pemerintahan yang dijamin dengan adanya sebuah konstitusi. Lebih luas lagi, konstitusionalisme adalah seperangkat nilai dan perangkat politik yang membagi kekuasaan, sehingga menciptakan jaringan *check and balances*.³

Banyak catatan tentang negara hukum mengidentifikasi asal-usulnya dalam pemikiran Yunani klasik, mengutip bagian-bagian dari Plato dan Aristoteles.⁴ Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani Kuno, seperti Plato (429-347 S.M) dan Aristoteles (384-322 S.M). Konsep negara hukum yang dikembangkan oleh Plato dan Aristoteles lahir beberapa puluh tahun sebelum Masehi. Pada perkembangan berikutnya kelahiran konsep negara hukum sesudah Masehi didasarkan pada sistem pemerintahan yang berkuasa pada waktu itu, seperti dikemukakan oleh beberapa ahli, seperti : Nicolo Machiavelli (1469-1527), Jean

¹ Brian Z. Tamanaha, "The History and Elements of the Rule of Law," *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, 233, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255262.

² Wahyudi Djafar, "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* Vol. 7, no. 5 (2010): 151.

³ Andrew Heywood, *Politics*, 4th ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2013), 337.

⁴ Brian Z. Tamanaha, *On The Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 7.

Bodin (1530-1596), Thomas Hobbes (1588-1679). Pendapat para ahli-ahli tersebut setelah Plato dan Aristoteles secara ekstrim menyatakan pendapatnya untuk membenarkan sistem pemerintahan yang bersifat absolut oleh Raja guna diterapkan dalam kehidupan bernegara. Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja tersebut akhirnya secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, melahirkan konsep negara hukum modern.

Pembatasan kekuasaan negara ini menjadi sangat krusial dalam konsep negara hukum modern, sebagai upaya mewujudkan sebuah penyelenggaraan negara yang didasarkan bukan kepada kekuatan kekuasaan penguasa belaka, akan tetapi didasarkan kepada sebuah pengaturan hukum yang menjamin kepastian hukum dan keadilan. Pembatasan kekuasaan ini muncul dari tesis bahwa ketika kekuasaan dalam suatu negara yang tak terbatas, kekuasaan tersebut justru akan cenderung melakukan “kerusakan” yang kontraproduktif dengan tujuan kehidupan bernegara itu sendiri. Mengenai hal ini, Lord Acton mengatakan:

*“Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority: still more when you superadd the tendency or the certainty of corruption by authority.”*⁵ (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan absolut merusak secara mutlak. Orang hebat hampir selalu orang jahat, bahkan ketika mereka menjalankan pengaruh dan bukan otoritas: terlebih lagi ketika Anda menambahkan kecenderungan atau kepastian korupsi oleh otoritas).

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Imanuel Kant dan Julius Stahl dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*Rechtstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A. V. Dicey dengan sebutan “*The Rule Of Law*”.

Merujuk kepada pemikiran Julius Stahl, yang disebutnya dengan *Rechtstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

⁵ John Emerich Edward Dalberg-Acton, *Essays on Freedom and Power*, Second Pri (United States of America: The Free Press, 1949), 387.

- a. Perlindungan HAM;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan dalam konsep negara hukum dalam pemikiran A.V Dicey, negara hukum dengan istilah Rule of Law, memiliki tiga ciri dan karakteristik utama, yaitu:

- a. *supremacy of law*;
- b. *equality before the law*; dan
- c. *due process of law*.

Dicey dalam bukunya :

“It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government.

It means, again, equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary Law Courts; the “rule of law” in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens or from the jurisdiction of the ordinary tribunals.

*The “rule of law,” lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the Courts; that, in short, the principles of private law have with us been by the action of the Courts and Parliament so extended as to determine the position of the Crown and of its servants; thus the constitution is the result of the ordinary law of the land”.*⁶

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie,⁷ memberikan 13 (tiga belas) prinsip-prinsip pokok negara hukum. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, antara lain:

- a. *Supremacy of law*;
- b. *Equality before the law*;

⁶ A. V. Dicey, *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Tenth Edit (London: the Macmillan Press Ltd., 1959), 153.

⁷ Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Negara Hukum Indonesia” (Jakarta, 2007), http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

- c. *Due process of law*;
- d. Pembatasan kekuasaan;
- e. Organ-organ eksekutif independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Peradilan tata usaha negara;
- h. Peradilan tata negara;
- i. Perlindungan HAM;
- j. Bersifat demokratis;
- k. *Welfare rechtstaat*;
- l. *Transparency and social control*; dan
- m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Meskipun banyak istilah dan konsep tentang negara hukum, menurut Parenboon, secara umum pengertian negara hukum dibedakan menjadi dua, yaitu pengertian negara hukum dalam arti sempit (*rule of law in the narrow sense*) dan pengertian negara hukum dalam arti luas (*rule of law in the broad sense*).⁸

- a. *The thin theory rule of law*, lebih mendekati pengertian negara hukum dalam arti sempit. Dalam teori ini ditekankan pada aspek formal atau instrumental dari negara hukum dan ciri utamanya adalah berfungsinya sistem hukum tertulis atau undang-undang secara efektif dan netral dari aspek moralitas politik. Artinya, negara hukum tanpa memandang apakah negara itu sistem politiknya demokrasi atau nondemokratis, ideologinya liberal-kapitalis, sosialis-komunis, atau teokrasi.
- b. *The thick theory rule of law* disebut juga konsep negara hukum substantif. *The thick theory rule of law* intinya suatu negara selain harus memenuhi elemen-elemen dasar suatu negara hukum formal juga penekanannya pada elemen-elemen moralitas politik, seperti unsur sistem ekonomi yang dianut (misalnya ekonomi kapitalis-pasar bebas, sistem ekonomi berencana secara sentralistis, atau sistem ekonomi sosialis, sistem ekonomi negara-negara sedang berkembang di Asia, atau variasi lain dari sistem ekonomi kapitalis); unsur karakter pemerintahan (demokratis, sosialis, atau otokrasi lunak); dan

⁸ Piatur Pangaribuan and Arie Purnomosidi, *Negara Hukum Pancasila Dalam Kerangka NKRI* (Surakarta: Cakrawala Media, 2012), 64.

konsepsi mengenai hak asasi manusia (libertarian, liberal klasik, liberal dengan penekanan pada kesejahteraan sosial, komutarian, atau HAM dengan nilai-nilai asasi).

Sedangkan Tamanaha dalam bukunya *On the Rule of Law*, mengatakan terdapat tiga tema dalam konsep *Rule of Law*.⁹ Pertama, *Government limited by law*. Dalam pengertian ini bahwa kedaulatan, dan negara serta pejabatnya, dibatasi oleh hukum. Ada dua pengertian yang berbeda tentang gagasan bahwa pejabat pemerintah harus beroperasi dalam kerangka hukum yang membatasi. Pengertian pertama adalah bahwa pejabat harus mematuhi hukum positif yang berlaku saat ini. Undang-undang dapat diubah oleh pejabat yang berwenang, tetapi sampai diubah, undang-undang tersebut harus dipatuhi. Pengertian kedua adalah bahwa meskipun pejabat pemerintah ingin mengubah undang-undang, mereka tidak sepenuhnya bebas untuk mengubahnya dengan cara apa pun yang mereka inginkan.

Kedua, *formal legality*. Negara hukum dalam pengertian ini mensyaratkan publik, hukum prospektif, dengan kualitas umum, persamaan penerapan, dan kepastian. Seperti yang ditunjukkan sebelumnya, kualitas formal ini merupakan karakteristik dari aturan tersebut. Legalitas formal menekankan pada tatanan terikat aturan yang ditetapkan dan dipelihara oleh pemerintah. Pengertian legalitas formal prosedural yang paling lengkap juga mencakup ketersediaan persidangan yang adil dalam proses peradilan.

Ketiga, *rule of law, not man*. Istilah kontras terkait tema ketiga ini sering disebutkan sebagai: “*the rule of law, not man*” “*a government of laws, not men*”; “*law is reason, man is passion*”; “*law is non-discretionary, man is arbitrary will*”; dan “*law is objective, man is subjective*”. Inspirasi yang mendasari gagasan ini adalah bahwa untuk hidup di bawah supremasi hukum tidak tunduk pada keanehan tak terduga dari individu lain - baik raja, hakim, pejabat pemerintah, atau sesama warga negara. Itu harus dilindungi dari kelemahan manusiawi yang sudah dikenal seperti bias, nafsu, prasangka, kesalahan, ketidaktahuan, cinta kasih, atau keinginan.

⁹ Tamanaha, *On The Rule of Law*, 114.

Selanjutnya, Tamanaha menawarkan teori formal terkait konsep negara hukum, dengan membedakan dua kategori dasar, yang dikenal oleh para ahli teori sebagai versi "formal" dan "versi substantif", masing-masing datang dalam tiga bentuk yang berbeda.

Tabel 1. Teori Negara Hukum

	Thinner----- >	to----->	Thicker
FORMAL VERSIONS:	1. Rule-by-Law -Law as instrument of government action	2. Formal Legality - general, prospective, clear, certain	3. Democracy+ Legality -consent determines content of law
SUBSTANTIVE VERSIONS:	4. Individual Rights -property, contract, privacy, autonomy	5. Right of Dignity and /or Justice	6. Social Welfare -substantive equality, welfare, preservation of community

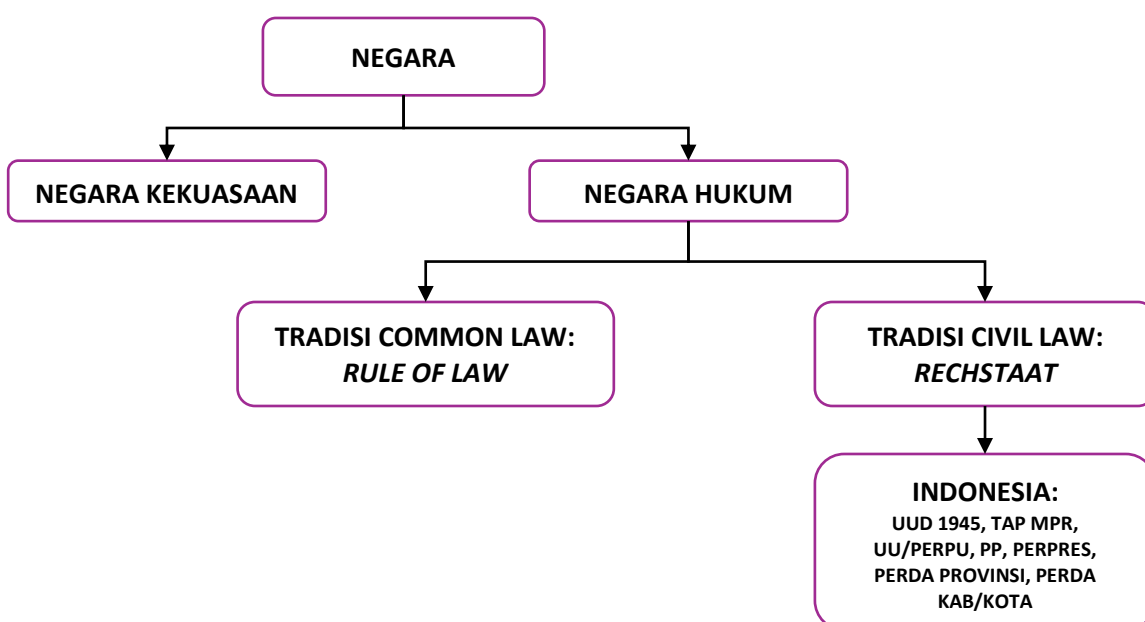
Dari uraian di atas, jelas bahwa dalam suatu negara hukum pelaksanaan negara terutama pemerintah dibatasi oleh hukum. Dalam konteks ini, pelaksanaan negara hukum di Indonesia apabila dikaitkan dengan dua tradisi negara hukum *rule of law* dan *rechtstaat*, Indonesia lebih cenderung menerapkan tradisi negara hukum *rechtstaat*. Kecenderungan tersebut akibat dari penerapan sistem hukum Belanda yang diadopsi kedalam sistem hukum Indonesia. Walaupun konsep negara hukum tidak identik dengan negara peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam tradisi *civil law* peraturan perundang-undangan menjadi basis utama dalam pembentukan konsep negara hukum yang dinilai lebih menjamin kepastian hukum.

Konsep negara hukum lebih luas dari negara Peraturan Perundang-undangan tertulis. Indonesia pun mengakui hal tersebut, misalnya pengaturan yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menunjukkan bahwa konsep negara hukum yang diakui UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak terbatas pada hukum dalam pengertian Peraturan Perundang-undangan. Walaupun

tradisi *civil law* tersebut semakin kurang “eksis” namun Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai perwujudan negara hukum tetap penting dan strategis.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam perspektif negara hukum dapat dijelaskan dalam skema di bawah ini:

Gambar 1. Tradisi Negara Hukum



2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Wawasan negara berdasar hukum dewasa ini, termasuk wawasan yang dianut negara kita, sudah jauh berbeda. Undang-undang tidak lagi merupakan endapan nilai dan norma kehidupan yang ada dalam masyarakat; undang-undang dewasa ini berfungsi memberikan bentuk yuridis kepada upaya campur tangan sosial yang dilakukan oleh negara, Pembentuk undang-undang bertujuan tidak lagi terutama menciptakan kodifikasi nilai dan norma kehidupan yang telah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat melalui pembentukan undang-undang.¹⁰

Mengenai hal tersebut, Crabbe mengatakan bahwa aspek terpenting dari Peraturan Perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the*

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, “Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan” (Jakarta, 1989), 4.

important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself).¹¹ Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.

Dalam pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan, Norberto Bobbio membedakan atribut esensial dan non-esensial dari seorang pembuat undang-undang yang baik. Bobbio menetapkan bahwa "atribut esensial" adalah larangan yang diperlukan yang tidak dapat dilanggar oleh pembuat undang-undang, tanpa pengecualian apa pun (sebagai keharusan); dan "atribut non-esensial" adalah kontingen yang mungkin, dalam kondisi tertentu, melembagakan larangan bagi pembuat undang-undang tetapi dengan pengecualian tertentu (sebagai arahan). Oleh karena itu, ia menetapkan bahwa atribut esensial termasuk:

"1) justice: equal treatment to like cases and different treatment to unlike ones; 2) coherence: no (logical) contradictions; 3) rationality: in the formal-logical or intrinsic sense of Zweckrationalität —according to Max Weber; and 4) non-redundancy: no repetition or unwarranted reiteration. Meanwhile, the non-essential attributes are: 1) rigorous: scrupulous in the process of law-making; 2) systematic: methodical in the order of their exposition; and 3) exhaustive: completeness in determining specific cases. In consequence, he assumes a necessary just, coherent, rational, and non-redundant legislator while presuming a contingent rigorous, systematic and exhaustive legislator".¹²

Lun Fuller, dalam bukunya *The Morality of Law*, mengemukakan 8 (delapan) *inner morality of law*,¹³ yang menurut Flores itu adalah batasan-batasan tertentu terhadap apa yang dapat dilakukan oleh seorang legislator secara objektif.¹⁴ Delapan prinsip *inner morality of law* tersebut sebagai berikut:

- a. *The Generality of Law*;
- b. *Promulgation*;
- c. *Retroactives Law*;
- d. *The Clarity of Law*;

¹¹ V. C. R. A. C. Crabbe, *Legislative Drafting* (London: Cavendish Publishing Limited, 1993), 4.

¹² Imer B. Flores, "Legisprudence: The Role and Rationality of Legislator --Vis-à-Vis Judges- - Towards the Realization of Justice," *Mexican Law Review* Vol. 1, no. 2 (2009): 107.

¹³ Lun Fuller, *The Morality of Law*, Revised Ed (Virginia: Yale University Press, 1969), 46.

¹⁴ Flores, *Ibid*.

- e. *Contradictions in The Law;*
- f. *Laws Requiring the Impossible;*
- g. *Constancy of the Law through Time;*
- h. *Congruence between Official Action and Declare Rule.*

Terdapat tiga macam prinsip yang relevan dengan tugas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) prinsip substantif terkait dengan isi Peraturan Perundang-undangan (2) prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk Peraturan Perundang-undangan; dan (3) prinsip prosedural, terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah diakui di dunia internasional, dalam pertemuan Dewan Eropa (*European Council*) di Edinburg tahun 1992 kebutuhan akan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik telah diakui yaitu: *the need for better law-making - by clearer, simpler acts complying with the basic principles of legislative drafting - has been recognised at the highest political level* (kebutuhan untuk pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang lebih baik - dengan lebih jelas, tindakan sederhana sesuai dengan prinsip-prinsip dasar perancangan legislatif - telah diakui pada tingkat politik tertinggi).

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa prinsip yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang peraturan perundang-undangan yakni prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat legi priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang

¹⁵ Richard W. Bauman; and Tsvi Tahana, eds., *The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 18.

merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat legi generali*).

Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan pendelegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing (kementerian terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pendelegasian tersebut harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, pengetahuan mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena:

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal:

- 1) pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
- 2) dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku Peraturan Perundang-undangan yang terbaru dan Peraturan Perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat legi priori*);
- 3) dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut Soerjono Soekanto, Landasan berlakunya perundangundangan, dapat dikembalikan pada tiga hal, yaitu :¹⁶

- a. Landasan berlakunya secara yuridis. Menurut Zevenbergen, maka suatu kaidah hukum mempunyai kelakuan yuridis, jikalau kaidah hukum tersebut terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan.
- b. Landasan berlakunya secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas kaidah hukum di dalam kehidupan bersama. Artinya, kaidah hukum yang dipaksakan oleh penguasa terlepas dari apakah kaidah hukum tadi diterima atau ditolak, dan karena kaidah hukum tersebut diakui atau diterima.
- c. Landasan berlakunya secara filosofis, yakni apabila kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi dalam masyarakat.

3. Omnibus Law

Secara gramatikal, kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin yang berarti “untuk semuanya”¹⁷ Di dalam *Black’s Law Dictionary*, definisi omnibus adalah *for all; containing two or more independent*

¹⁶ Soerjono Soekanto, “Legislasi Dan Sistem Kemasyarakatan,” *Hukum Dan Pembangunan*, 1986, 236.

¹⁷ Toruan, H.D.L., Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law, *Jurnal Hukum to-ra*, Vol. 3 No. 1, 2017, hal. 464, diakses dari http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Fjy59Qp_UEJ:ejournal.uki.ac.id/index.php/tora/article/download/1118/947+&cd=5&hl=id&ct=clnk&gl=id.

*matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject.*¹⁸ (Untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri seringkali diterapkan dalam sebuah RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum). Dari definisi *omnibus*, Black kemudian mengarahkan ke *omnibus bill* dengan definisi:¹⁹

“A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment”. (Sebuah RUU dalam satu bentuk yang mengatur bermacam-macam hal yang terpisah dan berbeda, dan seringkali menggabungkan sejumlah subjek yang berbeda dalam satu cara, sedemikian rupa sehingga dapat memaksa eksekutif untuk menerima ketentuan yang tidak disetujui atau juga membatalkan seluruh pengundangan).

Dengan mengutip *The Duhaime Legal Dictionary*, Massicotte merumuskan *omnibus bill* sebagai *“A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience”.*²⁰ Definisi yang lebih sederhana menyebutkan *omnibus bill* adalah *“a bill consisting of a number of related but separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing Acts and/or to enact one or several new Acts.”*²¹ (Sebuah RUU yang terdiri dari sejumlah bagian terkait tetapi terpisah, yang berupaya untuk mengubah dan/atau mencabut satu atau beberapa undang-undang yang ada dan/atau untuk membuat satu atau beberapa undang-undang baru).

Menurut Barbara Sinclair, *omnibus law* didefinisikan sebagai, *“Legislation that addresses numerous and not necessarily related subjects, issues, and programs, and therefore is usually highly*

¹⁸ Black. H.C., *Black’s Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (6th ed.), St. Paul, Minn: West Publishing, 1990, hal. 1087.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice, Canadian Parliamentary Review/Spring*, 2013, hal. 14.

²¹ Marc Bosc dan Andre Gagnon (ed), *House of Commons Procedure and Practise*, 3rd ed., 2017, House of Common Canada, diakses dari https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_16_3-e.html#footnote-490

complex and long, is referred to as omnibus legislation."²² (Suatu undang-undang yang memuat banyak hal, tetapi belum tentu materi yang dimuat merupakan subjek, isu, atau program yang saling terkait). Sementara itu, menurut Herb Gray, *omnibus law* merupakan suatu undang-undang yang mengubah banyak undang-undang yang berbeda, didasarkan prinsip adanya satu tujuan yang mengikat, sebagaimana dinyatakan bahwa, "*The essential defence of an omnibus procedure is that the bill in question although it may seem to create or amend many disparate statutes, in effect has one basic principle or purpose.*"²³

Menurut Dodek di dalam *The House of Commons Procedure and Practice Handbook* (serupa dengan Peraturan Tata Tertib DPR) tidak ditemukan definisi khusus mengenai *omnibus bill*, namun dijelaskan:²⁴

"an omnibus bill seeks to amend, repeal or enact several acts, and is characterized by the fact that it is made up of a number of related but separate initiatives. The working parliamentary understanding of an omnibus bill is a bill that has "one basic principle or purpose which ties together all the proposed enactments and thereby renders the Bill intelligible for parliamentary purposes."

(RUU omnibus berupaya untuk mengubah, mencabut atau memberlakukan beberapa undang-undang, dan dicirikan oleh fakta bahwa undang-undang tersebut terdiri dari sejumlah inisiatif yang terkait tetapi terpisah. Pemahaman parlementer tentang RUU omnibus adalah RUU yang memiliki satu dasar prinsip atau tujuan yang mengikat semua peraturan yang diusulkan dan dengan demikian membuat RUU tersebut dapat dipahami untuk kebutuhan parlemen).

Pengertian lain dari Whyman dengan mengutip Krutz menyebutkan *omnibus bills contain separable policies that manifest as huge titles or divisions of a law that originally were, or could be, conceived as stand-alone laws in their own right.*²⁵

²² Barbara Sinclair dalam Glen S. Krutz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the US Congress*, Ohio: Ohio State University Press, 2001, hal. 3.

²³ Herb Gray dalam M Dodek, *Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, *Ottawa Law Review*, 48:1, hal. 12.

²⁴ Adam M. Dodek, *Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017, hal. 12, diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2889773>

²⁵ Michelle Christina Whyman, *The Roots of Legislative Durability; How Information, Deliberation, and Compromise Create Laws that Last*, 2016, hal. 78, diakses dari <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/68544/WHYMAN-DISSERTATION-2016.pdf?sequence=1>

Dalam konteks hukum, kata *omnibus* bukan hanya terkait dengan *law* atau *bill*. Di dalam kamus hukum Black (2017), bahasa latin *omnibus* ini juga digunakan untuk bermacam-macam terminologi hukum, misalnya *omnibus hearing*,²⁶ atau adagium/prinsip hukum, seperti: *attornatus fere in omnibus personam domini representat*²⁷, *Falsus in uno, falsus in omnibus*²⁸, dan lain sebagainya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah yang tepat untuk dipakai bukanlah *omnibus law*, tetapi *omnibus bill*. Dalam konteks Indonesia, yang dibahas juga mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) Omnibus, bukan Undang-Undang Omnibus. Namun praktik penggunaan kedua istilah tersebut sering tercampur aduk untuk maksud yang sama. *Omnibus Bill* atau RUU Omnibus adalah teknik pembentukan undang-undang untuk mengubah dan memadukan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan yang berasal dari beberapa undang-undang sekaligus dalam satu undang-undang.²⁹

Menurut Muladi dengan mengutip pendapat Gunter yang menyebutkan *omnibus* berasal dari bahasa Latin mengandung arti “untuk segalanya’ yang dalam hukum dimaknai sebagai perlunya satu dokumen tunggal yang mencakup bersama-satu satu kombinasi subjek yang beraneka ragam atas dasar beberapa kriteria.³⁰ Menurut Muladi, *omnibus law* dapat diartikan sebagai hukum yang mencakup topik yang bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain (*diverse or unrelated*) yang harus dikonsolidasikan dan disinkronisasikan.³¹

Menurut Rio Christiawan, *omnibus law* adalah produk hukum yang merevisi beberapa aturan hukum sekaligus melalui aturan payung, disebut sebagai aturan payung karena *omnibus law* secara

²⁶ *Hearing at which there are many unrelated matters on the agenda for discussion and consideration.* (Dengar pendapat tentang berbagai hal yang tidak berkaitan dalam satu agenda pembahasan dan pemberian pertimbangan).

²⁷ *An attorney represents the person of his master in almost all respects.* (Seorang pengacara mewakili kliennya untuk segala hal).

²⁸ *False in one thing, false in everything.* (Saksi yang memberikan kesaksian palsu tentang suatu hal, tidak kredibel untuk memberikan kesaksian apa pun)

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, hal. 7.

³⁰ Muladi, *RKHUP Sebagai Omnibus Law*, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019

³¹ *Ibid.*

hierarki perundang-undangan akan lebih tinggi dibanding aturan yang disederhanakan.³² Upaya pembentukan *omnibus law* tidak saja sekedar menyederhanakan maupun mengurangi peraturan perundangan melalui pembentukan aturan payung, melainkan juga harus disertai penataan kewenangan.³³

Menurut Maria Farida Indrati *omnibus law* adalah suatu undang-undang baru yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subjek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku.³⁴ Undang-undang *omnibus law* tidak tepat jika disamakan dengan undang-undang payung (*raamwet, basiswet, moederwet*) yaitu undang-undang yang merupakan induk dari undang-undang lain, sehingga kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang anaknya, karena undang-undang payung inilah yang melimpahkan berbagai pengaturan lebih lanjutnya secara delegasi pada undang-undang lain.³⁵

Sebaliknya, justru menurut Marulak Pardede menyebutkan bahwa *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*).³⁶ Dan ketika peraturan itu diundangkan, berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansinya selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.³⁷

Menurut Ahmad Redi, *omnibus law* merupakan metode atau teknik perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas (1) multisektor atau terdiri dari banyak muatan sektor dengan tema yang sama; (2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; (3) terdiri atas banyak peraturan

³² Rio Christiawan, *Omnibus Law, Teori dan Penerapannya*, Jakarta; Sinar Grafika, 2021, hal. 8.

³³ *Ibid.*

³⁴ Maria Farida Indrati, *Omnibus Law, UU Sapu Jagat?*, dimuat dalam *Harian Kompas*, 4 Januari 2020, hal. 6.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Marulak Pardede, *Omnibus Law dalam Grand Design Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker)*, Jakarta; Papis Sinar Sinanti, 2021, hal. 172.

³⁷ *Ibid.*

perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan yang baru; (4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat dan minimum terikat dengan peraturan lain; dan (5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain.³⁸ *Omnibus law* merupakan teknik/metode perumusan norma peraturan perundang-undangan yang melalui satu peraturan perundang-undangan yang baru mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting.³⁹

Hal serupa juga dinyatakan oleh A. Ahsin Thohari yang mengartikan omnibus law sebagai teknik pembentukan undang-undang secara terpadu (*omnibus law-making technique*).⁴⁰ Teknik ini memungkinkan satu rancangan undang-undang terpadu (*omnibus bill*), yang bersisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa undang-undang, sekaligus diajukan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Pendapat Ahmad Redi dan Muladi membatasi pengertian *omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang sebagai suatu pilihan metode.

Manfaat dari digunakannya teknik legislasi dengan model omnibus law, yaitu:⁴¹

- a. Mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan ingin mengubah banyak ketentuan di berbagai undang-undang, karena tidak perlu melakukan usulan perubahan satu per satu terhadap undang-undang yang ingin diubah;
- b. Mencegah kebuntuan dalam pembahasan RUU di parlemen sebagai akibat banyak substansi yang dimuat dalam *omnibus law* maka anggota parlemen punya kesempatan untuk melakukan kompromi karena bisa saling bertukar kepentingan;

³⁸ Ahmad Redi, *Omnibus Law; Metode Sakti Mengatasi Kebuntuan Praktik Berhukum*, dalam Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara (editor), *Omnibus Law; Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang—Undangungan Nasional*, Ed. 1., Cet. 2, Depok; Rajawali Pers, 2021, hal. 6.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ A. Ahsin Thohari, Menakar Omnibus Law, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019

⁴¹

- c. Efisiensi biaya proses legislasi, mengingat jika dengan teknik perubahan UU biasa harus menyiapkan biaya untuk perubahan masing-masing undang-undang, sementara jika dengan *omnibus law* hal demikian tidak diperlukan lagi; dan
- d. Harmonisasi pengaturan akan terjaga mengingat perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai undang-undang dilakukan dalam satu waktu oleh *omnibus law*.

Omnibus law lahir dari tradisi common law, sementara Indonesia menganut *civil law*. Menurut Ima Mayasari, tidak ada salahnya untuk Indonesia mengadopsi konsep *omnibus law*, sebagai suatu terobosan dalam dunia digital dan *ecosystem* dan *global governance*.⁴²

Terdapat beberapa catatan dari Maria Farida Indrati dalam pembentukan *omnibus law* di Indonesia.⁴³ Pertama, setiap peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginnselen van berhoorlijke regelgeving*) serta berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, yang tentunya berbeda bagi setiap peraturan perundang-undangan. Kedua, mengenai eksistensi dari berbagai undang-undang yang beberapa pasalnya dicabut (dipindahkan) dan diletakkan dalam *omnibus law*, mengingat setiap undang-undang selain mengatur materi muatan yang berbeda, juga mengatur subjek (*adressat*) yang berbeda-beda.

Menurut Bayu Dwi Anggono, ada perbedaan mendasar antara teknik undang-undang biasa dengan teknik *omnibus law*, yaitu:⁴⁴ Pertama, dari segi substansi yang diatur atau dimuat, selama ini kebiasaan undang-undang di Indonesia mengandung satu materi/subjek/substansi, sementara *omnibus law* memuat banyak materi/subjek/substansi yang berbeda dan bahkan dapat tidak saling terkait. Kedua, dari segi teknik pembentukan undang-undang, perubahan atau pencabutan suatu undang-undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan

⁴² Ima Mayasari, Menggagas Omnibus Law, dimuat dalam <https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses tanggal 4 Januari 2024

⁴³ Maria Farida Indrati, Omnibus Law, UU Sapu Jagat?, dimuat dalam Harian Kompas, 4 Januari 2020, hal. 6.

⁴⁴ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hal. 179.

menggunakan metode satu usulan perubahan undang-undang, mengubah atau mencabut satu undang-undang saja serta tidak mengubah substansi lain. Sementara *omnibus law* menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai undang-undang hanya melalui satu usulan pembentukan undang-undang kepada parlemen. Ketiga, di Indonesia dikenal konsep undang-undang kodifikasi. Antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. Omnibus law memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak undang-undang, tapi ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain. Sedangkan kodifikasi hukum adalah pembukuan hukum dalam satu himpunan undang-undang dalam materi yang sama.

Peluang diadopsinya metode omnibus secara permanen dalam sistem perundang-undangan di Indonesia akan sangat tergantung pada keberhasilan dan manfaat undang-undang *omnibus*. Dapat dikatakan terjadi suatu transplantasi hukum, dimana hukum menjadi sangat bergantung pada gagasan dan kekuatan yang ada dalam hukum itu sendiri. Transplantasi hukum diperkenalkan oleh Frederick Schauer yang mengartikan transplantasi hukum sebagai proses ketika hukum dan lembaga hukum dikembangkan dalam satu negara kemudian diadopsi oleh yang lain.⁴⁵ Penyebaran hukum lintas negara sangat tergantung pada gagasan dan kekuatan yang ada dalam hukum itu sendiri dibandingkan dengan faktor politik dan simbolis.⁴⁶

Menurut Bayu Dwi Anggono ada 6 (enam) tantangan besar bagi adopsi omnibus law di Indonesia:⁴⁷

- a. permasalahan regulasi Indonesia kompleks;
- b. tiap undang-undang yang ketentuannya diubah oleh *omnibus law* masing-masing telah memiliki landasan filosofis;

⁴⁵ Frederick Schauer, *The Politics and Incentives of Legal Transplantation*, CID Working Paper Series 2000, Cambridge: Harvard University, April 2000, hal. 1.

⁴⁶ *Ibid.* hal. 2.

⁴⁷ Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, hal. 189.

- c. prinsip supremasi konstitusi telah meletakkan batas-batas kewenangan mengatur untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan;
- d. ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antar penyelenggara negara;
- e. parameter menentukan kapan suatu materi harus disusun dengan *omnibus law* dan kapan dengan undang-undang biasa;
- f. partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia dijamin pada semua tahapan pembentukan.

Sampai saat ini belum ada parameter yang jelas untuk menentukan tema kebijakan apa yang harus dibuat dengan metode *omnibus* dan mana yang dengan undang-undang biasa. Sebaiknya metode *omnibus* dihindarkan pada topik skala besar yang menyangkut hak asasi manusia dan dibatasi untuk skala menengah. Sebagaimana dinyatakan oleh Glen S. Krutz “*Omnibus bills are probably most useful for midlevel policy change. Legislative proposal for large scale changes are more likely to have to go it alone.*”⁴⁸ Dengan demikian menggunakan metode *omnibus* secara permanen dalam pembentukan undang-undang sebaiknya tidak dilakukan, karena untuk pembahasan undang-undang strategis berdampak luas butuh pembahasan dan pemberian pertimbangan yang mendalam.

Metode *omnibus* dapat diadopsi sepanjang memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dimana salah satunya adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan dan kewajiban penyebarluasan naskah merupakan jaminan terhadap partisipasi publik. UU Cipta Kerja dianggap tidak transparan menurut catatan Komnas HAM, sehingga pasti terjadi pelanggaran konstitusional, karena keterbukaan dan partisipasi adalah pilar konstitusi.⁴⁹

Jaminan partisipasi publik dalam pembentukan metode *omnibus* merupakan hak mutlak. Sebagaimana dinyatakan oleh

⁴⁸ Glen S Krutz dalam Barbara Sinclair, *Shitching A Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Ohio: Ohio State University Press, 2001, hal. 142

⁴⁹ Komnas HAM, Penyusunan Omnibus Law Tidak Akuntabel dan Partisipatif, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/1/31/1319/komnas-ham-penyusunan-omnibus-law-tidak-akuntabel-dan-partisipatif.html>, diakses pada 4 Januari 2024

Maria Farida Indrati bahwa persyaratan untuk *omnibus law* diadopsi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia yaitu:

- a. adanya pemenuhan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan partisipasi masyarakat;
- b. diperlukan sosialisasi yang luas, terutama bagi pejabat dan pihak yang terkait dalam substansi rancangan undang-undangnya, kalangan profesi hukum, dan akademisi;
- c. pembahasan di DPR yang transparan dengan memperhatikan masukan dari pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan RUU, dan tidak tergesa-gesa pembahasannya;
- d. Mempertimbangkan jangka waktu yang efektif berlakunya UU tersebut; dan
- e. mempertimbangkan keberlakuan undang-undang yang terdampak (*existing*).

Omnibus bill juga terkait dengan reformasi regulasi. Menurut Bappenas, untuk menjawab dan membenahi berbagai sumbatan (*debottlenecking*) atas peraturan perundang-undangan yang menghambat pembangunan dan dalam rangka mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum guna mendorong kinerja pembangunan nasional yang optimal, dibutuhkan pembenahan peraturan perundang-undangan secara sistematis atau populer disebut dengan istilah reformasi regulasi.⁵⁰

Jumlah peraturan perundang-undangan yang secara kuantitas terlalu banyak dan dengan kualitas yang kurang baik akan mengakibatkan rendahnya tingkat kepatuhan dan membawa konsekuensi sosial ekonomi yang relatif tinggi. Adapun konsekuensi-konsekuensi tersebut di antaranya sebagai berikut:⁵¹

- a. Kinerja penyelenggaraan negara menjadi kurang optimal
Kinerja penyelenggaraan negara yang kurang optimal bukan semata mata diakibatkan karena kapabilitas sumber daya manusia, atau minimnya infrastruktur, tetapi juga karena peraturan perundangundangan yang menjadi dasar operasionalnya belum mendukung pencapaian kinerja dengan baik.

⁵⁰ Bappenas, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, Jakarta, Bappenas, 2011, hal. I.

⁵¹ Ibid., hal. 2-5

b. Rasa aman dalam bekerja

Bagi aparatur pemerintah, mengimplementasikan peraturan perundang-undangan dengan kuantitas yang banyak dan dengan kualitas yang kurang baik (konflik, inkonsisten, multitafsir dan tidak operasional) meningkatkan risiko dalam bekerja. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang diwarnai konflik, inkonsisten, dan multitafsir, untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang satu berarti dimungkinkan melanggar peraturan perundang-undangan yang lain. Semakin banyak konflik peraturan perundang-undangan yang dihadapi berarti semakin banyak kemungkinan pelanggaran yang dilakukan dan semakin tinggi risiko yang dihadapi. Meningkatnya risiko seperti ini tidak memberikan rasa aman dalam bekerja.

c. Masyarakat membayar lebih dari pada yang seharusnya

Dalam berbagai bidang, peraturan perundang-undangan menjadi dasar hukum dari berbagai jenis pungutan resmi yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Namun demikian, banyak dari peraturan perundang-undangan terkait pungutan tersebut yang tidak memiliki landasan kuat atau sebenarnya sudah tidak diperlukan lagi, akan tetapi masih efektif dan belum dicabut sehingga masyarakat membayar pungutan secara berlebihan tanpa ada manfaat yang dapat diambil. Peraturan perundang-undangan yang demikian hanya memberikan beban yang berlebihan kepada masyarakat.

d. Inefisiensi anggaran: biaya investasi, implementasi dan penegakan hukum

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang berlebihan merupakan beban bagi APBN/APBD, baik pada saat pembentukannya maupun pada saat implementasi maupun penagakannya. Inefisiensi terjadi ketika peraturan perundang-undangan yang dioperasionalkan ternyata tidak memberi manfaat bagi masyarakat luas karena alasan tertentu, misalnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, duplikasi, atau tidak operasional.

- e. Menurunnya minat investasi, terutama Foreign Direct Investment (FDI)

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak dan kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang baik mengakibatkan tiadanya kepastian hukum. Bagi investor, tiadanya kepastian hukum merupakan hambatan besar karena investor tidak memperoleh jaminan atas investasi yang dilakukannya. Akibatnya investor lebih menahan diri untuk melakukan investasi atau mengalihkan investasinya di negara lain yang lebih mampu memberikan kepastian hukum dan jaminan atas investasinya.

- f. Hilangnya kesempatan dan lapangan kerja

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak dan kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang baik mengakibatkan para investor kurang berminat untuk menanamkan investasinya. Rendahnya investasi yang merupakan penggerak aktivitas perekonomian ini pada saatnya mengakibatkan hilangnya kesempatan dan lapangan kerja terutama tenaga kerja lokal.

- g. Hilangnya kesempatan untuk melakukan program pembangunan antara lain: pengentasan kemiskinan, kesehatan, dan sebagainya.

Dengan hilangnya kesempatan dan lapangan kerja tersebut, maka hilang pula kesempatan bagi masyarakat untuk meningkatkan atau mengejar taraf kehidupan yang lebih baik. Dampak lebih lanjut yang terjadi adalah terhambatnya berbagai kegiatan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut dan upaya mewujudkan kepastian hukum serta mendorong kinerja pembangunan yang lebih baik dibutuhkan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary action*) berupa reformasi regulasi. Kepastian hukum harus dilakukan dengan mewujudkan regulasi yang sederhana dan tertib. Sederhana dalam hal ini adalah kuantitas regulasi yang rasional, dan dengan perumusan yang mudah dipahami dan dioperasionalkan. Hal ini sesuai dengan pokok

pikiran bahwa semakin banyak regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah, dan semakin rumit perumusan suatu regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah. Sedangkan regulasi yang tertib adalah regulasi yang sesuai dengan kaidah regulasi yang umum berlaku, misalnya regulasi yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi serta regulasi yang dibuat sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku di dalam pembentukan regulasi.

Berdasarkan uraian tentang kerangka teori dan praktik penerapan metode *omnibus* di beberapa negara, maka dapat ditarik pengertian mengenai metode *omnibus* dan *omnibus bill* atau Rancangan Undang-Undang yang menggunakan metode omnibus yaitu metode perumusan norma peraturan perundang-undangan baru yang mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting. Sedangkan *Omnibus Bill* atau Rancangan Undang-Undang Omnibus adalah Rancangan Undang-Undang yang mengatur materi muatan baru dengan mengubah dan memadukan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan yang berasal dari beberapa peraturan perundang-undangan sekaligus dalam satu peraturan perundang-undangan.

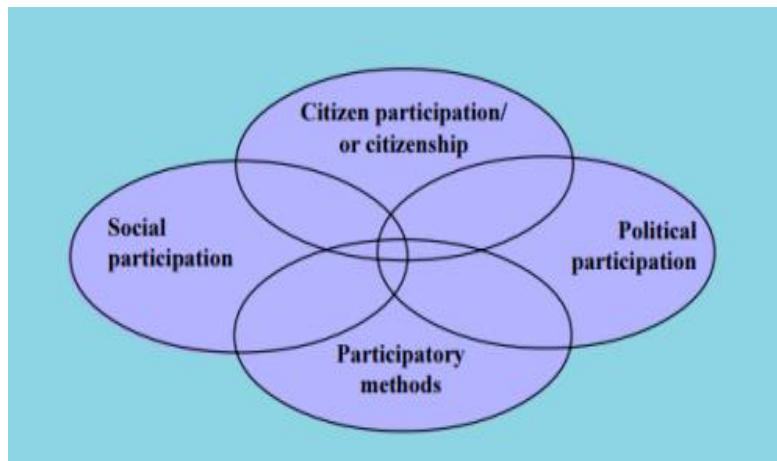
4. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.⁵² Menurut Gaventa dan Valderrama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.⁵³ Dalam perspektif pembangunan yang demokratis, terdapat tiga istilah partisipasi, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga negara. Partisipasi warga negara diartikan sebagai suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai dimensi kehidupan yang

⁵² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/partisipasi>

⁵³ Gaventa, John dan Valderama, Camilo. 1999. *Participation, Citizenship and Local Governance. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies*, June 21-24, 1999 Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999 John Gaventa and Camilo Valderrama

mempengaruhi kehidupan mereka. Adapun hubungan dan keterkaitan antar-partisipasi tersebut digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2. Hubungan antara partisipasi

Berkenaan dengan partisipasi, Sherry R. Arnstein telah menyusun tipologi "tangga partisipasi warga negara" (a ladder of citizen participation).⁵⁴ Arnstein menggambarkan tingkat partisipasi dalam 8 (delapan) anak tangga, mulai dari tingkatan terendah manipulation sampai dengan tingkatan tertinggi citizen control, sebagai berikut:⁵⁵

Tabel 2. Anak Tangga Arnstein

<i>Citizen Control</i>	<i>have-not citizens obtain the majority of decision-making seats, or full managerial power.</i>	<i>Degree of citizen power</i>
<i>Delegated Power</i>	<i>that enables them to negotiate and engage in trade-offs with traditional powerholders.</i>	
<i>Partnership</i>	<i>simply a higher level tokenism because the groundrules allow have-nots to</i>	<i>Degree of tokenism</i>
<i>Placation</i>		

⁵⁴ Sherry R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 1969, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225

⁵⁵ *Ibid.* hal. 217.




	<i>advise, but retain for the powerholders the continued right to decide.</i>	
<i>Consultation</i>	<i>When they are proffered by powerholders as the total extent of participation, citizens may indeed hear and be heard. But under these conditions they lack the power to insure that their views will be heeded by the powerful, When participation is restricted to these levels, there is no followthrough, no “muscle,” hence no assurance of changing the status quo.</i>	
<i>Informing</i>		
<i>Therapy</i>	<i>Their real objective is not to enable people to participate in planning or conducting programs, but to enable powerholders to “educate” or “cure” the participants.</i>	
<i>Manipulation</i>		<i>Non-participation</i>

Untuk tujuan ilustratif, delapan jenis tingkat partisipasi disusun dalam pola tangga dengan setiap anak tangga sesuai dengan tingkat kekuatan warga dalam menentukan produk akhir. Anak tangga terbawah adalah (1) Manipulasi dan (2) Terapi. Kedua anak tangga ini menggambarkan level dari "non-partisipasi", atau partisipasi yang dibuat-buat. Tujuan sebenarnya bukan memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam perencanaan atau menjalankan program, melainkan untuk memungkinkan pemegang kekuasaan untuk "mendidik" atau "menyembuhkan" masyarakat.

Anak tangga 3 dan 4, yaitu pemberitahuan dan konsultasi maju ke tingkat "tokenisme" yang memungkinkan warga yang tidak mampu untuk mendengar dan memiliki suara. Ketika mereka ditawarkan oleh pemegang kekuasaan, warga negara dapat benar-benar mendengar dan didengar, namun di dalam kondisi ini mereka tidak memiliki kekuatan untuk memastikan bahwa pandangan mereka akan menjadi diperhatikan oleh pemegang kekuasaan, Ketika partisipasi dibatasi hingga tingkat ini, tidak ada tindak lanjut dan tidak ada jaminan untuk mengubah *status quo*.

Anak Tangga (5) *Placation*, adalah level yang lebih tinggi tokenisme karena aturan dasarnya mengizinkan kaum marjinal untuk menasihati, namun pemegang kekuasaan tetap memiliki hak untuk memutuskan. Lebih jauh ke atas adalah tingkat kekuatan warga negara dengan meningkatkan derajat pengaruh pengambilan keputusan. Warga dapat mengadakan (6) Kemitraan yang memungkinkan mereka untuk bernegosiasi dan terlibat dalam pertukaran gagasan dengan pemegang kekuasaan. Di anak tangga paling atas, (7) Pendelegasian Kekuasaan dan (8) Kontrol Warga Negara, merupakan tingkat partisipasi yang tertinggi.

Dengan mengutip Purwanto, gambar tangga Arnstein disederhanakan sebagai berikut:

1. Kontrol oleh warga negara		Masyarakat punya kewenangan penuh/ partisipasi publik
2. Pendelegasian wewenang		
3. Kemitraan		
4. Konsesi		Partisipasi Simbolik
5. Konsultasi		
6. Pemberian Informasi		
7. Terapi		Tidak ada partisipasi
8. Manipulasi		

Gambar 3. Anak Tangga Arnstein

Sementara Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa menerjemahkannya sebagai berikut:⁵⁶

a. *Manipulation*

Merupakan tingkat partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak pernah terjadi.

b. *Theraphy*

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

c. *Informing*

Pemegang kekuasaan memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat.

d. *Consultation*

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

e. *Placation*

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, perlu menunjuk sejumlah orang dari masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota satu badan publik. Hal ini menjadi penting, karena masyarakat pada akhirnya mempunyai akses tertentu

⁵⁶ Agustina Setiawan, Utang Suwaryo, dan Mudiwati Rahmatunnisa, "Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Bandung; Studi Kasus di Desa Margamukti, Desa Sayati, Desa Ciburial dan Desa Nanjung Kabupaten Bandung", *Jurnal Academia Praja*, Volume 3 Nomor 2, 2020, hal. 255-256.

pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlah lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah.

f. *Partnership*

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

g. *Delegated Power*

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

h. *Citizen Control*

Masyarakat dapat turut berpartisipasi di dalam mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada level ini, masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat melakukan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha ini berkaitan erat dengan sumber pendaan untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.

Partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan antara lain untuk (1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; (2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusi dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan

keputusan; (3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (7) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).

Kemajuan teknologi informasi memungkinkan pemerintah untuk menggali dan mengumpulkan informasi serta aspirasi dan masukan dalam penyusunan kebijakan publik melalui penggunaan *e-government*. Apabila dilihat dari aspek kompleksitas aplikasi dan manfaat *e-government*, Risang Pujiyanto dengan mengutip Indrajit membagi jenis-jenis *e-government* menjadi 3 (tiga) kelas utama, yaitu:⁵⁷

- a. *Publish*, yang merupakan komunikasi satu arah dimana pemerintah mempublikasikan data dan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan.
- b. *Interact*, yang memberikan komunikasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan. Pada jenis *interact* ada dua aplikasi yang biasa digunakan, yaitu portal (situs terkait memberikan fasilitas searching untuk mencari data/informasi spesifik) dan kanal (masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung).
- c. *Transact*, memberikan komunikasi dua arah seperti pada jenis *interact* tetapi didalamnya terdapat transaksi pelayanan publik melalui situs web.

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, maka yang perlu diperhatikan adalah partisipasi

⁵⁷ Risang Pujiyanto, Partisipasi Masyarakat melalui E-Government untuk Mendukung Terwujudnya Good Governance, diakses dari https://www.academia.edu/7761893/Partisipasi_Masyarakat_Melalui_E_government

tersebut tidak seharusnya hanya di level *informing*, dan ketika menggunakan *e-government* tidak hanya sekedar mem-*publish*, namun perlu terjadi interaksi.

Berdasarkan kajian teori di atas, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan tidak hanya sebatas mendapatkan informasi dan memberikan masukan, melainkan juga perlu ada mekanisme yang standar dan baku yang diatur dalam undang-undang untuk memastikan hak warga negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Pengertian Asas Hukum

Asas diartikan sebagai dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); dasar atau cita-cita; hukum dasar.⁵⁸ Henry Campbel Black mengartikan asas dengan menyebutkan:⁵⁹

“Principle. A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or origin for others; a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent parts”.

Pengertian dari asas hukum yang dikemukakan para ahli, diantaranya:

- a. Bellefroid menyatakan bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengendalian hukum positif dalam suatu masyarakat.⁶⁰
- b. Van Eikema Hommes menyatakan asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

⁵⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. by Julius C. Rumpak., et., al., Edisi III (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 70.

⁵⁹ Henry Campbel Black, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition (St. Paul: West Publishing Co., 1968), hlm. 1357.

⁶⁰ Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum* (Jakarta: Gunung Mulia, 1975), hlm. 49.

Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.

- c. Paul Scholten berpendapat bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.⁶¹
- d. Sudikno Mertokusumo, mengemukakan asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang dari peraturan konkrit, yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif. Asas hukum dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum ini dalam hukum positif.⁶²
- e. Satjipto Rahardjo, berpendapat bahwa asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Disamping itu asas hukum layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum, maka hukum bukanlah sekedar kumpulan peraturan-peraturan, karena itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.⁶³
- f. Sri Soemantri Martosuwignjo, mengemukakan bahwa asas mempunyai padanan dengan 'beginsel' atau 'principle' sebagai suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir. Asas hukum adalah dasar normatif untuk

⁶¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 33.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni Bandung, 1986), hlm. 89.

membedakan antara daya ikat normatif dan niscayaan yang memaksa.⁶⁴

- g. Moh. Koesnoe, mengemukakan bahwa asas hukum sebagai suatu pokok ketentuan atau ajaran yang berdaya cakup menyeluruh terhadap segala persoalan hukum di dalam masyarakat yang bersangkutan dan berlaku sebagai dasar dan sumber materiil ketentuan hukum yang diperlukan.⁶⁵
- h. Huijbers berpendapat bahwa asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum atau pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum atau titik tolak bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang atau prinsip-prinsip yang kedudukannya lebih tinggi daripada hukum yang ditentukan manusia.⁶⁶

Dari pengertian di atas, fungsi asas-asas hukum itu adalah :⁶⁷

- a. Bagi pembuat undang-undang (*wetgever*), asas-asas hukum merupakan pedoman dalam pembuatan undang-undang (*wetgeving*)—peraturan perundang-undangan.
- b. Bagi hakim (*rechter*), asas-asas hukum menolong untuk mencermatkan interpretasi dan membantu dalam pengenaan analogi serta mengarahkan dalam memberikan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan.

2. Asas Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berbagai kemungkinan dapat terjadinya pertentangan dalam suatu sistem hukum, misalnya pertentangan diantara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik pertentangan secara vertikal maupun pertentangan secara horizontal karena berlakunya prinsip '*lex superior derogate legi inferiori*', prinsip '*lex posteriori derogate legi priori*', dan prinsip '*lex specialis derogate legi generali*'.

⁶⁴ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum*, Cet. 2 (Muhammadiyah University Press, 2004), hlm. 194.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Abdul Ghofur, *Filsafat Hukum*, Cet. 1 (Semarang: Gajah Mada University Press, 2006), hlm. 107.

⁶⁷ Suparto, *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan : Beberapa Cabang Filsafat Hukum* (Jakarta: Gunung Mulia, 1975), hlm. 6.

Masalah pokoknya ialah bagaimana mengatasi terjadinya pertentangan-pertentangan, batasan-batasan perbedaan diantara ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai sub-sistem atau sistem hukum dalam satu kesatuan sistem hukum nasional, sehingga tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.⁶⁸

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁶⁹ I.C. van der Vlices membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginsele van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas formal dan material. Asas-asas formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas organ atau lembaga yang tepat;
- c. asas perlunya pengaturan;
- d. asas dapat dilaksanakan;
- e. asas konsensus.

Asas-asas material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas formal dan asas material cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut dalam:⁷⁰

- a. Asas-asas formal dengan rincian:
 - 1) asas tujuan yang jelas;
 - 2) asas perlunya pengaturan;
 - 3) asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4) asas materi muatan yang tepat;
 - 5) asas dapat dilaksanakan; dan

⁶⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), 'Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata' (Badan Pembinaan Hukum Nasional), hlm. 17.

⁶⁹ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan, Cetakan 11 Tahun 2013, hal. 226

⁷⁰ Ibid., hal 230.

- 6) asas dapat dikenali.
- b. Asas-asas material dengan rincian:
 - 1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - 2) asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - 3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - 4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur juga mengenai asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentukan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- f. asas kejelasan rumusan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia di rumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman
Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan
Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan
Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan
Asas ini dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah

untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

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

f. Bhinneka Tunggal Ika

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

g. Keadilan

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

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

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

i. Ketertiban dan Kepastian Hukum

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

j. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

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

Selain mencerminkan asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan antara lain dalam hukum pidana dan hukum pidana. Asas dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, sedangkan asas dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian. Asas tersebut antara lain: asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Selain itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, bersumber dan berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya mengenai fungsi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam pembentukan perundang-undangan, dengan mengutip O. Notohamidjodjo, dapat dijelaskan:⁷¹

“... asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah (ritchlijin) dalam pembentukan hukum positif, dalam arti asas-asas hukum berguna bagi praktik hukum.”

Selain itu dikemukakan pula bahwa:

“... asas-asas mewujudkan pengaruh umum bagi positiviring daripada hukum bagi perundang-undangan dan hakim. Asas-asas hukum adalah garis dasar hukum positif sebagai peraturan hukum umum yang di jabarkan dari pengaturan-pengaturan hukum. Asas-asas hukum juga dimaksudkan untuk menganjurkan apa yang seharusnya menurut hukum (*wat rechtens behoort te zijin*).”

Philipus M. Hadjon juga menyampaikan bahwa:⁷²

“... pada hakikatnya asas peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku.”

Selanjutnya menurut A. Hamid S. Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berfungsi untuk:⁷³

“... memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode

⁷¹ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan yang Baik, Raja Grafindo:Jakarta, 2013, hal 163.

⁷² *Ibid.* hal. 166

⁷³ *Ibid.* hal. 166

pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan . serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (toetsen), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku”.

Dengan asas peraturan perundang-undangan digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang untuk selanjutnya di rumuskan dalam materi muatan peraturan perundang-undang sebagai sarana untuk mewujudkan tercapainya tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam konteks pelaksanaan pemerintahan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berpedoman pada asas:

- a. kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. tertib penyelenggara negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- f. profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. efisiensi, adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. efektivitas, adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- j. Keadilan, adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Asas hukum merupakan landasan operasionalisasi nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa, yang diperlukan dalam pembentukan dan penerapan suatu tata hukum nasional yang terdiri dari hukum tertulis dan tidak tertulis. Asas hukum mengandung dua aspek yaitu hukum dalam rangka strategi dan wawasan politik hukum nasional sedangkan aspek identitas adalah nilai-nilai dan karakteristik asas-asas hukum itu sebagai cerminan dari kepribadian dan pandangan hidup, cita-cita dan tujuan bangsa dalam upaya mencapai kehidupan yang sejahtera dan adil.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

1. Metode Omnibus

Metode *omnibus* merupakan suatu konsep yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus. Penggunaan konsep ini tepat untuk mengatasi masalah regulasi yang terlalu banyak (hiperregulasi), disharmoni, serta tumpang tindih materi muatan peraturan perundang-undangan yang merupakan imbas dari ego sektoral lembaga pembentuk.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terlalu banyak regulasi yang lahir di negara kita. Pertama, banyak orang yang mempunyai pemikiran bahwa setiap permasalahan hukum dapat diselesaikan dengan dibentuknya suatu regulasi. Kedua, setiap pemeriksa dalam menjalankan tugas dan fungsinya selalu mempersoalkan ada atau tidaknya regulasi yang menjadi payung hukum atau menjadi dasarnya. Ketiga, dalam penentuan anggaran, Kementerian Keuangan juga sering meloloskan atau tidak meloloskan anggaran kementerian/lembaga berdasarkan ada tidaknya regulasi sebagai payung hukum.⁷⁴

Selain faktor tersebut, terdapat beberapa permasalahan mendasar lainnya, pertama, tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Kedua, adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketiga, ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiper-regulasi”. Keempat, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.⁷⁵

Metode omnibus digunakan untuk sinkronisasi beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Banyak topik permasalahan yang sesungguhnya dapat diatur dengan satu produk peraturan perundang-undangan tetapi pada kenyataannya justru diatur dalam beberapa produk peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, pengaturan mengenai profesiprofesi di bidang kesehatan dapat ditemukan pada tiga undang-undang berbeda, yaitu Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014

⁷⁴ Wicipto Setiadi, *Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law*, Jurnal Rechtsvinding Volume 9 Nomor 1, April 2020, hal. 42

⁷⁵ PSHK, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta: 2021, hal. 2.

tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Contoh serupa terjadi pula pada sektor lain, misalnya pendidikan. Selain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terdapat pula undang-undang yang bersifat khusus dalam sektor pendidikan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran. Pada masa lalu, terdapat pula Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan sebelum akhirnya dinyatakan inkonstitusional oleh Putusan MK pada 2010.⁷⁶

Meskipun bukan disebut sebagai *Omnibus Law*, kita pernah menerapkan metode yang sama saat Majelis Permusyawaratan Rakyat menerbitkan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Kemudian, metode ini juga diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang pada dasarnya menyatukan dan merevisi 6 (enam) undang-undang. Enam undang-undang yang disatukan dan direvisi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Jauh sebelumnya, *Omnibus Law* juga sudah dipraktekkan oleh Indonesia dalam menyederhanakan sekitar 7.000 peraturan peninggalan Belanda menjadi sekitar 400 peraturan.⁷⁷

Model lain penggunaan pendekatan *Omnibus Law* juga dilakukan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Pendekatan yang digunakan dalam menyusun UU Ketenagakerjaan adalah menyusun ketentuan-ketentuan baru yang disesuaikan dengan kebutuhan pada saat itu dan ketentuan lama yang diatur

⁷⁶ *Ibid.* hal 35

⁷⁷ Satya Arinanto, *Reviving omnibus law: Legal option for better coherence*, Harian Jawa Post, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/11/27/reviving-omnibus-law-legal-option-better-coherence.html>, diakses 20 Desember 2023.

dalam peraturan perundang-undangan lama dicabut. Untuk menampung rumusan ketentuan baru tersebut, UU Ketenagakerjaan mencabut dan menyatakan tidak berlaku 6 ordonansi dan 9 undang-undang sekaligus. Pola lain adalah pola yang digunakan dalam pembentukan UU Pemda. UU Pemda berdampak pada 4 undang-undang yang sudah ada sebelumnya, yaitu mencabut dua undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa ketentuan dalam UU MD3 serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.⁷⁸

Metode *omnibus* berkembang di negara yang menganut sistem *common law* dengan sistem hukum anglo saxon seperti Amerika Serikat, Belgia, Inggris dan Kanada. Inggris merupakan salah satu negara pertama di dunia yang menggunakan metode *omnibus*, ketika *Budget Finance Bill* mulai diperkenalkan di tahun 1861. Sedangkan di Kanada, istilah "*omnibus bill*" baru mulai diperkenalkan pada 1967 di Kanada, ketika Pierre Trudeau, Minister of Justice pada saat itu, mengajukan *Criminal Law Amendment Bill*.⁷⁹

a. Kanada

Di Kanada, omnibus merupakan praktik yang lazim digunakan oleh parlemen. Menurut Kamus House of Commons Kanada, omnibus bill didefinisikan sebagai "*A bill consisting of a number of related but separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing Acts and/or to enact one or several new Acts.*" Praktik yang dilakukan di Kanada sejak tahun 1888 ini bertujuan mempersingkat proses legislasi dengan menggabungkan beberapa paket kebijakan hukum ke dalam satu peraturan perundang-undangan.⁸⁰ Namun demikian, RUU semacam omnibus juga ditengarai ada pada awal 1868, yaitu pengesahan sebuah undang-undang untuk memperpanjang waktu berlakunya beberapa undang-undang

⁷⁸ Wicipto Setiadi, Op.Cit., hal. 47-48.

⁷⁹ Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*, Agustus 2020, hal.8.

⁸⁰ *Ibid.*, Hal 9-13.

pasca-Konfederasi Kanada. Undang-undang ini mempunyai satu tujuan untuk memperpanjang berlakunya undang-undang yang akan daluarsa dan pada saat yang bersamaan mengubah beberapa peraturan dengan berbagai macam subjek, seperti kebangkrutan, perdamaian di perbatasan, dan perbankan.⁸¹

Masih menurut Bedard, berdasarkan catatan rapat (*hansard*) di Parlemen Kanada, *omnibus* mendapatkan reaksi negatif pada tahun 1923. Pada saat itu, Senat menolak usulan pemerintah terhadap RUU yang mengatur mengenai Konstruksi Jalur Kereta Api Nasional yang berisi program konstruksi 29 cabang lintasan. Dalam pembahasan, pemerintah disarankan agar, apabila hendak mengajukan ulang, pengajuannya dalam bentuk RUU yang terpisah untuk setiap lintasan. Pemerintah mengikuti saran tersebut, kemudian mengajukan beberapa RUU secara terpisah.⁸²

Berdasarkan kebiasaan dan *guidelines* di Kanada, tidak ada batasan seberapa banyak perubahan yang dapat dilakukan dalam satu RUU omnibus dan tidak ada panjang maksimal untuk satu buah RUU yang akan diajukan. Misalkan, pada tahun 1960-an dimana *Criminal Law Amendment Act* baru disahkan di Kanada. *Omnibus bill* ini merupakan contoh implementasi reformasi yang besar terhadap hukum pidana Kanada. Perubahan dibuat untuk mengatasi masalah hukum terhadap aborsi, kepemilikan senjata, ancaman panggilan telepon, kekejaman terhadap binatang, lotere, dan beberapa hal lainnya. RUU tersebut terdiri dari 126 halaman, dan mengandung 120 klausa. Prinsip dasar dan tujuan dari RUU tersebut adalah untuk menyesuaikan hukum pidana Kanada dengan nilai-nilai yang berlaku saat itu.

Manfaat dari adanya undang-undang *omnibus* adalah menghemat waktu dan mempersingkat jumlah hari para pembuat undang-undang yang harus dihabiskan di dalam

⁸¹ Michel Bedard, *Omnibus Bill: Frequently Ask Questions, Ottawa, Canada; Library of Parliament*, 2012, hal. 2.

⁸² *Ibid.*

parlemen. *The House of Commons* dahulunya biasa duduk selama sekitar 175 hari dalam setahun di tahun 1990-an. Dengan memasukkan banyak perubahan ke dalam lebih sedikit RUU, parlemen dapat mempersingkat sidangnya. Saat ini, parlemen duduk selama sekitar 130-140 hari pertahun. Secara ideal, jika anggota parlemen menghabiskan waktu lebih sedikit, mereka dapat menghabiskan lebih banyak waktu di daerah pemilihan mereka. Hal ini dapat membuka lebih banyak kesempatan untuk bertemu individu dan kelompok masyarakat, dan lebih banyak waktu untuk memenuhi kebutuhan konstituen.⁸³

Persyaratan khusus untuk penyusunan rancangan undang-undang dengan metode omnibus dapat ditemukan di tingkat Provinsi Saskatchewan. *The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly* mengatur:

“74(2) An omnibus bill may be introduced to amend more than one Act if: (a) the amendments deal with an interrelated topic that can be regarded as implementing a single broad policy; (b) the amendments to be effected to each Act are of a similar nature in each case.”

The Rules of the Saskatchewan Legislative Assembly merupakan peraturan yang berlaku bagi anggota parlemen di tingkat provinsi dalam menjalankan tugasnya.

Terdapat beberapa contoh penggunaan metode omnibus di Kanada, dua di antaranya adalah *The Energy Security Act* (1982) dan *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* (2012). Pada tanggal 26 Februari 1982, Pemerintah Kanada mengajukan rancangan *Energy Security Act* kepada *House of Commons* yang diistilahkan sebagai Bill C-94. *Bill* ini mengatur perubahan atas *Petroleum Administration Act*, *National Energy Board Act*, *Foreign Investment Review Act*, *Canada Business Corporations Act*, *Petro-Canada Act*, *Energy Supplies Emergency Act*, *Oil Substitution and Conservation Act*, *Energy Supplies Emergency Act*, *Adjustment of Accounts Act*, *Petroleum Incentives Program Act*, *Canadian Ownership and Control*

⁸³ Imperfections in Our Law Making: Omnibus Bills, <https://teachers.plea.org/uploads/content/DRL-Imperfections-in-our-Law-Making-Omnibus-Bills.pdf>, diakses 2 Januari 2022.

Determination Act, Energy Monitoring Act hingga *Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act*. Pembahasan Bill C-94 memunculkan keberatan dari pihak oposisi di parlemen. Oposisi menolak untuk melakukan voting terhadap rancangan undang-undang, hingga akhirnya pemerintah memutuskan untuk memecah rancangan undang-undang tersebut ke dalam 8 (delapan) rancangan undang-undang terpisah (*individual bill*).

Contoh yang kedua, *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act* atau Bill C-38 merupakan undang-undang pelaksanaan atas anggaran pemerintah. Namun, Bill C-38 tersebut kemudian menuai kontroversi karena muatannya yang tidak hanya mengatur isu fiskal tetapi juga melakukan perubahan substantif terhadap hukum lingkungan di tingkat federal. Undang-undang tersebut sangat luas, dengan lebih dari 400 halaman, dan mengubah/mencabut setidaknya 70 undang-undang. Kontroversi muncul pada saat undang-undang ini diajukan di parlemen tanpa ada pengumuman yang jelas (bahkan tidak ada *press release* pada sidang pertama). Kontroversi lainnya adalah pembatasan jumlah hari pembahasan di parlemen dan pembahasannya pun melalui jalur *fast-track* oleh Komite Keuangan (*Finance Committee*).

Bill C-38 melakukan perubahan signifikan terhadap *Environmental Assessment Act, Environmental Protection Act, Fisheries Act, dan Income Tax Act*. Sebagai akibat dari perubahan tersebut, terjadi penurunan standar perlindungan lingkungan, seperti (1) tidak dilakukannya lagi penilaian dampak secara kumulatif, (2) berkurangnya keterlibatan lembaga pemerintah yang membidangi urusan tersebut, (3) berkurangnya peluang untuk dilakukan kajian lebih mendalam atas *environmental assessment*, dan (4) berkurangnya ruang partisipasi publik. Selain itu, undang-undang yang awalnya dimaksudkan untuk mempercepat proses perizinan (*streamlining*), ternyata tidak mampu dilaksanakan secara efektif karena adanya pemberian diskresi yang luas kepada pemerintah pusat (*Ministry of Environment*)

dalam menerbitkan perizinan. Akibatnya, proses perizinan jadi sulit diprediksi sehingga berpotensi untuk diajukannya gugatan administratif kepada pemerintah. Pada saat rancangan undang-undang diajukan ke parlemen, pihak oposisi setidaknya mengajukan 871 mosi amandemen namun usaha tersebut gagal dan pada akhirnya rancangan undang-undang tersebut tetap disahkan.

Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act telah digugat di *Federal Court of Canada* oleh masyarakat adat dalam kasus *Mikisew Cree First Nation v. Canada*. Gugatan ini dilakukan karena masyarakat adat merasa Pemerintah Kanada telah gagal menjalankan kewajiban konsultasi (*'duty to consult'*) sebelum undang-undang disahkan. Dalam putusan ditingkat pertama (*Federal Court of Canada*), majelis hakim memutuskan bahwa pemerintah telah melanggar kewajiban tersebut. Putusan tersebut kemudian dibatalkan di tingkat banding oleh *Federal Court of Appeal* karena pengadilan tidak memiliki yurisdiksi untuk memeriksa perkara dalam urusan legislasi (karena adanya *separation of power*). Di tingkat kasasi (*Supreme Court of Canada*), meskipun hakim menegaskan bahwa pengadilan tingkat pertama tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa gugatan, tetapi beberapa Hakim *Supreme Court of Canada* berpendapat bahwa Pemerintah Kanada seharusnya melaksanakan *'duty to consult'* dengan masyarakat adat.

b. Amerika Serikat

Salah satu bentuk dari metode omnibus di Amerika terdapat dalam *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* (OTCA). OTCA ini disusun dalam rangka untuk memperbaiki defisit neraca perdagangan Amerika Serikat pada saat itu. OTCA tersusun atas 10 BAB, 44 Subbab, dan 10013 Pasal. Undang-undang ini dilahirkan sebagai otoritas untuk menegosiasikan perjanjian perdagangan timbal balik (*Uruguay Round*) melakukan revisi secara luas dari Undang-Undang Perdagangan, penyesuaian bantuan, dorongan ekspor, harmonisasi tarif, kebijakan perdagangan internasional,

perdagangan pertanian dan telekomunikasi, perdagangan teknologi internasional, kebijakan daya saing, investasi asing, Undang-Undang Praktik Korupsi Asing, pengadaan pemerintah, kebijakan paten, Sematech, dan defisit anggaran.⁸⁴

Contoh praktik penggunaan metode omnibus di Amerika Serikat adalah *Omnibus Spending Bill* yang dikeluarkan setiap tahun. Peraturan ini mengatur belanja negara untuk tahun fiskal selanjutnya. *Omnibus Spending Bill* tersebut sering menuai kontroversi terutama terkait dengan ukuran serta substansi pengaturan yang seringkali tidak terkait dengan pembelanjaan negara. Pada tahun 2018, Amerika Serikat kembali melakukan *government shutdown* akibat ketidakmampuan parlemen menyepakati *Omnibus Spending Bill*. Penyebabnya adalah ukuran *omnibus bill* yang mencapai 2.000 halaman, sehingga parlemen kesulitan mengkaji secara mendalam dalam waktu singkat. *Omnibus Spending Bill* juga mengatur berbagai isu politik seperti keamanan wilayah perbatasan (*border security*), pemilihan umum, modernisasi teknologi, upaya melawan pengaruh Rusia, hingga *Taylor Force Act* (undang-undang yang mengatur bantuan Amerika Serikat terhadap Palestina).

Amerika Serikat juga menganut metode *omnibus* yang memperkenalkan *The Omnibus Public Land Management Act 2009*.⁸⁵ Undang-undang ini menetapkan jutaan hektar lahan di Amerika Serikat sebagai kawasan lindung dan menetapkan sistem konservasi lanskap nasional. Akan tetapi, Amerika Serikat juga menyadari tentang pentingnya tidak selalu menggunakan metode omnibus melainkan pada konsep undang-undang yang hanya mengatur satu subjek dalam pembahasan (*The One Subject at a Time Act*).⁸⁶ Hal ini sudah

⁸⁴ David E. Birenbaum, *The Omnibus Trade Act Of 1998: Trade Law Dialectics*, <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1630&context=jil>, diakses 24 Desember 2021.

⁸⁵ Ima Mayasari, *Menggagas Omnibus Law*, dimuat dalam <https://kumparan.com/drima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law-1542018891459839175>, diakses pada 4 Januari 2022.

⁸⁶ Mirza Satria Buana, *Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Pendekatan Perbandingan*

dilakukan oleh 42 (empat puluh dua) negara bagian di Amerika melalui konstitusi negara bagian, misalnya di California yang menyatakan, “*A statute shall embrace but one subject, which shall be expressed by its title. If a statute embraces a subject not expressed in its title, only the part not expressed is void.*”

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Glen S. Krutz terhadap produk omnibus law di Amerika, terdapat beberapa pola (*pattern*) atau kriteria penggunaan metode omnibus di Amerika Serikat, antara lain: mengatur tiga atau lebih *major-topic policy areas*, mengatur sepuluh atau lebih *subtopic policy area*, dan secara ukuran lebih besar daripada undang-undang pada umumnya. Menurutnya, jika suatu undang-undang telah memenuhi kriteria tersebut maka undang-undang tersebut dapat dikatakan sebagai *omnibus bill*, meskipun istilah *omnibus* tidak digunakan oleh parlemen.

Berangkat dari hal tersebut, terdapat dorongan kepada parlemen untuk mengeluarkan *act* di tingkat federal yang mengatur ketentuan *single subject rule* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk *Omnibus Law*. *Single subject rule* ini mengharuskan semua undang-undang untuk mengatur satu subjek/topik saja. Namun, hingga saat ini rancangan undang-undang tersebut belum berhasil disahkan oleh kongres karena belum mendapat dukungan politik yang cukup. Undang-undang harus mencakup satu subjek umum. Semua hal yang diatur harus berada di bawah satu gagasan umum dan memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya). Kemudian, Senat Negara Bagian Minnesota juga menjelaskan bahwa dalam praktiknya, konsistensi antara metode *omnibus* dengan *single subject rule* dapat dilihat dari (1) ketentuan yang termasuk dalam rancangan omnibus law saling terkait satu sama lain; dan (2) judul rancangan *omnibus law* tersebut cukup untuk merepresentasikan ketentuan yang diatur di dalamnya.⁸⁷

Hukum Tata Negara, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia, Jember 2017, hal. 312

⁸⁷ Indonesia Ocean Justice Initiative, *Op.Cit.*, hal. 13-16.

c. Inggris⁸⁸

Pada 1860, William Gladstone (*Chancellor of the Exchequer*) mengubah prosedur *budgeting* dengan memasukkan seluruh proposal keuangan pada tahun itu, dan mencabut *paper duties*, melalui satu *omnibus law*. Namun, *House of Lords* menolak keseluruhan usulan *budgeting* tersebut. Tahun berikutnya (1861), Gladstone kembali mengajukan *Budget Finance Bill* dengan metode omnibus, dan *House of Lords* memutuskan untuk menyetujuinya. Hal ini merupakan asal usul penggabungan seluruh kebijakan keuangan selama setahun dalam satu bill. Selanjutnya pada tahun 1865, Inggris menerbitkan *omnibus law* yang memungkinkan asuransi di Inggris berlaku untuk warganya di luar negeri.

Metode *omnibus* kemudian digunakan untuk berbagai undang-undang lainnya, dan yang terkini adalah omnibus law tentang Brexit. Pada tahun 2019, Inggris menerbitkan rancangan omnibus law tentang Brexit dengan judul "*Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Bill 2019.*" Bill ini mengubah banyak peraturan yang berkaitan dengan keluarnya Inggris dari Uni Eropa. Karena Brexit berdampak ke banyak aspek kehidupan masyarakat luas, maka rancangan omnibus law ini juga merevisi banyak peraturan di berbagai sektor yang terdampak. Sektor-sektor tersebut antara lain: pelayanan kesehatan, perindustrian, kelistrikan, perpajakan, jasa keuangan, ekstradisi dan imigrasi. Keluarnya Inggris dari Uni Eropa tentu menimbulkan berbagai tantangan perekonomian. Oleh karena itu, fokus dari bill ini adalah untuk menunjang proses adaptasi Brexit yang aman, serta meminimalisir kerugian yang tak terelakkan. *Omnibus law* ini terdiri dari 15 bagian, berisi hal-hal yang diajukan oleh 9 Menteri. Bill ini difokuskan pada upaya untuk melindungi warga negara Inggris serta menopang perekonomian, perusahaan dan pekerjaan, khususnya di sektor ekonomi utama.

Laporan dari *Political and Constitutional Reform Committee 2013* merekomendasikan kode etik tentang standar legislatif untuk menjaga kualitas peraturan. Rekomendasi yang diberikan terkait omnibus bill adalah: karena *omnibus bill* mengandung banyak topik,

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 16-20.

maka harus dibuat penjelasan tentang bagaimana setiap bagian dari *bill* tersebut berdampak kepada tujuan utama *bill*, beserta alasan mengapa bagian-bagian tersebut tidak dapat dipisahkan menjadi bill tersendiri secara terpisah. Akan tetapi, hingga sekarang tidak ada tindak lanjut dari rekomendasi ini. *Political and Constitutional Reform Committee* yang memberikan rekomendasi ini dibubarkan pada tahun 2015.

d. Belanda

Belanda sebagai penganut sistem *Civil Law* dan merupakan salah satu negara yang sangat berpengaruh terhadap sistem hukum di Indonesia juga telah menerapkan metode *omnibus* dalam pembentukan undang-undang. Salah satu peraturan yang menggunakan metode omnibus adalah *The Environmental and Planning Act (Omgevingswet)* Tahun 2016 yang menggabungkan perubahan dari beberapa undang-undang. Pengaturan ini bertujuan untuk kemudahan dalam melaksanakan suatu proyek pembangunan pada semua aspek yang diperlukan. Undang-Undang ini terdiri dari 26 undang-undang yang ada dan akan menggabungkan ini sepenuhnya atau sebagian terkait lingkungan binaan, perumahan, infrastruktur, lingkungan, alam dan air (dahulu *Environmental Permitting Act* atau *Omgevingsrecht*). Contohnya adalah Undang-Undang Air, Undang-Undang Krisis dan Pemulihan dan Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang. Undang-undang tentang amonia dan emisi bau dalam peternakan, tidak akan ada lagi.⁸⁹

Kelebihan dari pengaturan baru dalam undang-undang ini adalah:

- 1) Pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih murah.
- 2) Solusi yang lebih baik untuk tantangan sosial.
- 3) Pengambilan keputusan yang lebih transparan untuk inisiator dan penerima manfaat.

⁸⁹ Netherlands Enterprise Agency, *Introduction of the Environmental and Planning Act (Omgevingswet)*, <https://business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-andplanning-act-omgevingswet/>, diakses 7 Januari 2024.

- 4) Penyederhanaan aturan. Undang-undang tersebut mengikuti arahan Eropa tentang lingkungan, undang-undang yang tidak perlu telah dibatalkan.
- 5) Lebih fleksibel dan lebih cocok untuk situasi yang sebenarnya.

e. Jerman⁹⁰

Menurut *Federal Ministry of Justice Jerman*, *omnibus law* (atau biasa dikenal sebagai omnibus act di Jerman) adalah: “*An omnibus act is one means by which various laws can be amended, created or repealed in a single legislative act.*” Di Jerman, penggunaan metode *omnibus* digunakan apabila perubahan ketentuan dalam *principal acts* (undang-undang) mempengaruhi ketentuan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan metode *omnibus*, perubahan masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut tidak perlu dilakukan satu persatu. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan konsistensi batang tubuh peraturan yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan yang diubah atau ditetapkan dalam *omnibus law*.

Omnibus law di Jerman tidak hanya digunakan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang (*acts*). Metode *omnibus* juga digunakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan pelaksana yang terkait dengan *acts* yang diubah. Pada 2012, Jerman mengesahkan sebuah omnibus act yaitu *The Federal Recognition Act*. Undang-Undang ini terdiri dari beberapa peraturan baru dan mengubah berbagai peraturan mengenai lebih dari 600 jenis pekerjaan yang diatur oleh Pemerintah Federal. *The Recognition Act* menyederhanakan dan menetapkan standar untuk prosedur evaluasi profesional asing atau kualifikasi vokasi. Tujuannya adalah untuk menegaskan persyaratan tenaga ahli di Jerman serta memudahkan tenaga ahli dari luar negeri untuk menggunakan kualifikasi profesional atau vokasional mereka dalam pasar tenaga kerja Jerman, sehingga menunjang insentif yang lebih besar untuk datang dan bekerja di Jerman.

Pada 2017, Kementerian Pendidikan mengkaji dan melaporkan implementasi *Federal Recognition Act*. Dalam laporannya,

⁹⁰ Indonesia Ocean Justice Initiative, Op.Cit., hal. 23-25.

dinyatakan bahwa dua tujuan utama *Recognition Act* telah tercapai. Pada November 2018, Pemerintah Federal telah mengadopsi *Omnibus Energy Act*. Peraturan ini bertujuan untuk mengimplementasikan poin-poin penting dalam *coalition agreement* – khususnya mengenai ekspansi energi terbarukan yang efisien dan *market-oriented*. Terkait pembangkit listrik tenaga angin di darat dan instalasi fotovoltaik, *Omnibus Energy Act* mengatur tender khusus dengan tambahan 4 GW selama kurun waktu 2019-2021.

Masih di tahun 2018, Parlemen Federal juga mengadopsi sebuah *omnibus act* lain, yaitu *German Federal Data Protection Act (Bundesdatenschutzgesetz-BDSG)* yang bertujuan untuk menyesuaikan ketentuan-ketentuan dalam lebih dari 140 hukum nasional tentang data protection terhadap GDPR (*General Data Protection Regulation, EU 2016*). Negara bagian secara responsif melakukan penyesuaian terhadap peraturan tersebut melalui peraturan negara bagian masing-masing. Peraturan negara bagian tentang data protection contohnya adalah *the Hessian Data Protection Act (Hessisches Datenschutzgesetz)*.

f. Vietnam⁹¹

Vietnam merupakan negara *Civil Law* yang menerapkan “*Omnibus Legislative Technique*” yang berawal dari suatu kajian World Bank Tahun 2006 yang menyatakan adanya kebutuhan mendesak terhadap perbaikan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. *Omnibus bills* dianggap sangat tepat dipraktikkan guna: (i) memperbanyak jumlah rancangan undang-undang yang dapat dibahas dan disahkan Majelis Nasional; (ii) memastikan keselarasan, konsistensi, dan harmonisasi antar undang-undang; dan (iii) mengubah pelbagai undang-undang sesuai dengan persyaratan keanggotaan WTO dan kebutuhan hukum dalam rangka integrasi ekonomi internasional.

Secara konseptual, teknik pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus* ini diterapkan untuk mengubah beberapa atau bahkan banyak undang-undang yang memuat pelbagai materi kebijakan yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Dengan metode *omnibus* ini diharapkan agar pelbagai ketentuan yang

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit., hal. 35-36

terdapat dalam beberapa undang-undang yang berbeda itu dapat dipadukan secara harmonis dalam isu-isu atau domain yang sama dengan satu undang-undang yang menjamin perbaikan sistem hukum nasional.

Rancangan undang-undang *omnibus* dapat disusun dengan 3 (tiga) kemungkinan perubahan, yaitu:

- 1) Satu atau beberapa undang-undang sekaligus dicabut dan diubah dengan dan menjadi satu undang-undang baru;
- 2) Hanya beberapa pasal tertentu dari beberapa undang-undang sekaligus diubah dengan undang-undang baru, sedangkan undang-undang lama tetap berlaku dengan perubahan berdasarkan undang-undang yang baru; atau
- 3) Dengan terbentuknya satu undang-undang baru, ada satu, dua, atau lebih undang-undang lama yang dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, dan ada pula satu, dua, atau lebih undang-undang lain yang tetap berlaku tetapi dengan perubahan pasal-pasal tertentu sebagaimana diatur oleh undang-undang yang baru.

Dalam studi yang dilakukan Vietnam sebagai langkah persiapan untuk diterapkannya teknik pembentukan RUU *omnibus*, yang direkomendasikan sebagai pilihan adalah nomor 1) atau nomor 2). Jika pilihannya yang pertama, maka tidak diperlukan lagi upaya konsolidasi naskah di masa selanjutnya. Tetapi dalam praktik, alternatif yang sering dijadikan pilihan yang dianggap ideal adalah pilihan kedua, yaitu dengan mengubah pasal-pasal tertentu saja dari pelbagai undang-undang yang ada, dengan satu undang-undang *omnibus* yang baru tanpa menyebabkan undang-undang lama itu dicabut. Akibatnya, dalam pelaksanaan undang-undang itu selanjutnya, masih tetap diperlukan langkah konsolidasi naskah beberapa undang-undang yang mengatur hal-hal yang saling berkaitan tersebut. Hal ini dapat diatasi, misalnya, dengan upaya penerbitan secara terintegrasi dalam bentuk kompilasi undang-undang atau melalui kodifikasi yang tersendiri.

g. Filipina

Penggunaan metode omnibus law yang lebih mirip dengan apa yang ingin dilakukan oleh Indonesia adalah negara Filipina dengan *Omnibus Investment Code of 1987 and Foreign Investments Act Of 1991*. Berdasarkan *policy paper* yang disusun oleh Aquino, Correa, dan Ani⁹², pada 16 Juli 1987, Presiden Corazon C. Aquino menandatangani Executive Order No. 26 yang dikenal sebagai The Omnibus Investments Code of 1987 (Peraturan Omnibus tentang Investasi Tahun 1987). Peraturan tersebut ditujukan untuk mengintegrasikan, memperjelas, dan menyelaraskan peraturan perundang-undangan tentang investasi untuk mendorong investasi domestik dan asing di negara tersebut. Peraturan ini mencakup ketentuan-ketentuan tentang fungsi dan tugas Dewan Investasi (*Board of Investmens*); investasi dengan insentif; insentif untuk perusahaan multinasional; dan insentif untuk perusahaan pemrosesan ekspor.

Undang-Undang Republik No. 7042, yang dikenal sebagai Undang-Undang Penanaman Modal Asing 1991 mencabut Pasal 44 hingga 56 Buku II (Penanaman Modal Asing Tanpa Insentif) dari Executive Order No. 226. Undang-Undang Penanaman Modal Asing mempromosikan investasi asing dan menetapkan prosedur untuk mendaftarkan perusahaan yang melakukan bisnis di Filipina yang mencakup pendaftaran investasi yang bukan warga negara Filipina, investasi asing di perusahaan ekspor, investasi asing di perusahaan pasar domestik, daftar area investasi yang dicadangkan untuk warga negara Filipina (daftar negatif investasi asing), penentuan bidang investasi untuk dimasukkan dalam Daftar C Daftar Negatif Investasi Asing, industri strategis, kepatuhan terhadap standar lingkungan, dan tindakan pemerintah yang konsisten.

Executive Order No. 226 mencabut beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

⁹² Albert P. Aquino, Aleta Belissa D. Correa dan Princess Alma B. Ani, *Executive Order 226: Creating an Environment for a Vibrant Investment in the Philippines*, 2013, diakses dari <https://ap.fftc.org.tw/article/587>.

- 1) *Batas Pambansa Blg. 44 or the Investment Promotion Act for Less-Developed Areas which was signed into law on November 26, 1979;*
- 2) *Batas Pambansa Blg. 391 or the Investment Incentive Policy Act of 1983 which was signed into law on April 28, 1983;*
- 3) *Presidential Decree No. 218 on Prescribing incentives for the establishment of regional or area headquarters of multinational companies in the Philippines which was signed on June 16, 1973;*
- 4) *Presidential Decree 1419 on Prescribing incentives for the establishment of multinational regional warehouses by multinational companies supplying spare parts or manufactured components and raw materials to the Asia-Pacific area which was signed on June 9, 1978;*
- 5) *Presidential Decree 1623, as amended, on Authorizing the issuance of special investors resident visas to aliens which was signed on May 17, 1979;*
- 6) *Presidential Decree No. 1789 on Revising, amending and codifying the investment, agricultural and export incentives acts to be known as the Omnibus Investments Code which was signed on January 16, 1981;*
- 7) *Presidential Decree 2032 on Declaring national policies on agricultural development and promulgating the agricultural incentives act of 1986 which was signed on February 4, 1986;*
- 8) *Executive Order 815 on Safeguarding and promoting the development of the Philippine semiconductor electronics industry which was signed on June 26, 1982. (Aquino, Correa, dan Ani: 2013, 4).*

Pada akhirnya Aquino, Correa, dan Ani menyimpulkan bahwa investasi berfungsi bagaikan “bahan bakar” untuk membuat ekonomi negara tumbuh dan berkembang. Lebih banyak investasi berarti lebih banyak kesempatan kerja dan lebih banyak pendapatan bagi investor, pemerintah, dan pekerja Filipina.⁹³

⁹³ *Ibid.*

2. Partisipasi Masyarakat

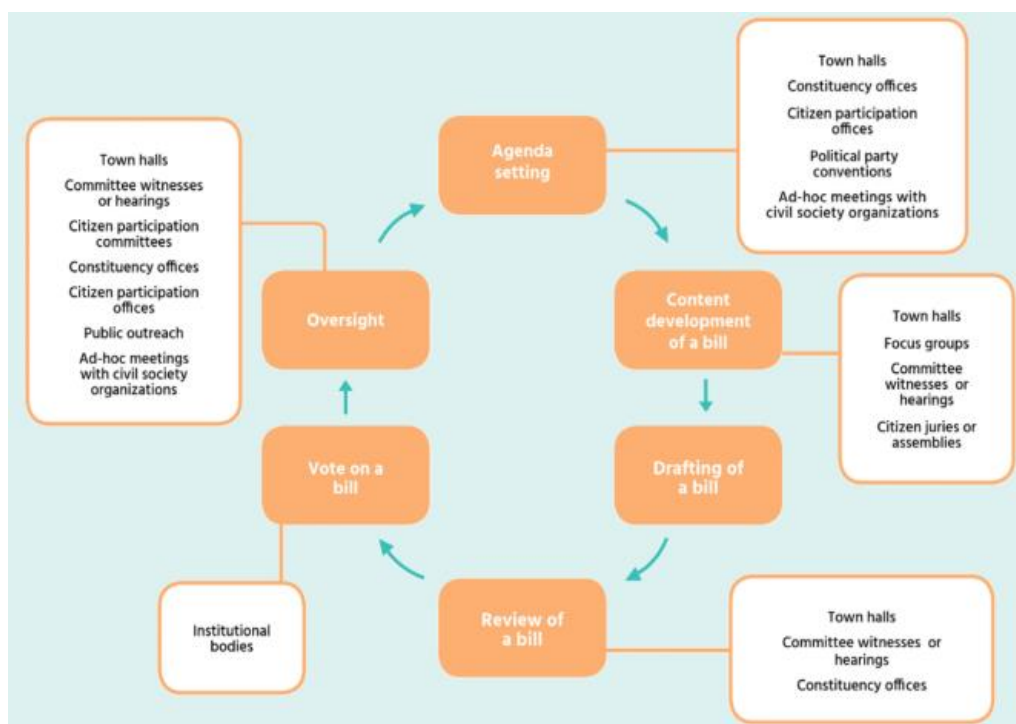
Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan juga peraturan pelaksanaannya yaitu Pasal 188 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya diatur pula mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 (Permenkumham 11/2021) yang baru ditetapkan pada 29 Januari 2021 setelah Undang-Undang Cipta Kerja diundangkan.

Permenkumham 11/2021 menyatakan bahwa konsultasi publik dilaksanakan dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui media elektronik dan/atau media nonelektronik. Konsultasi publik melalui media elektronik dilakukan melalui sistem informasi yang disiapkan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Konsultasi publik ini dapat berjalan dengan baik setelah melalui tahapan penyebarluasan kepada masyarakat. Penyebarluasan secara elektronik dilakukan dengan mengunggah ke dalam sistem informasi Partisipasi Publik Peraturan Perundang-undangan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, sedangkan secara nonelektronik dilakukan dengan cara menginformasikan di media cetak seperti surat pos, surat kabar, papan pengumuman, serta melaksanakan uji publik, uji konsep, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan lainnya.

Peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini dirasa masih kurang maksimal, hal ini disebabkan tidak adanya keharusan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan memfasilitasi hak masyarakat untuk berpartisipasi serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang memadai terkait partisipasi masyarakat seharusnya dilakukan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan secara ideal dilakukan dalam setiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara maksimal dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Tahap pengesahan dan pengundangan secara maksimal kurang dapat dilakukan partisipasi masyarakat dikarenakan pada tahap tersebut sudah tidak membahas substansi dan hanya bersifat formal agar peraturan perundang-undangan secara formal dapat dikatakan sah mengikat secara umum.⁹⁴

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Amerika merupakan salah syarat yang harus dipenuhi dalam prosesnya, jika tidak melibatkan maka tidak dapat disahkan. Publik harus dilibatkan yaitu meliputi warga negara, ahli atau pakar di bidangnya, serta *lobbyists*.



Gambar 4. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Amerika

Berdasarkan gambar di atas dapat dikemukakan beberapa model partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. *Citizen participation offices* dapat memberikan titik kontak bagi warga negara untuk mendapatkan informasi, berbagi kekhawatiran dan mengirimkan proposal. *Citizen participation offices* dapat

⁹⁴ Salahudin Tunjung Seta, Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 2, Juni 2020, hal. 154-166.

ditemukan di dalam parlemen maupun dapat didirikan di lokasi di luar ibukota untuk memfasilitasi akses ke Warga negara.

Ad-hoc Meetings or Workshops with Civil Society Organizations. Warga negara dapat diundang sebagai perwakilan untuk tampil di hadapan anggota parlemen dan parlemen dapat menjalin kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil untuk menerima pelatihan atau lokakarya yang diselenggarakan oleh organisasi-organisasi ini di bidang keahlian mereka, sehingga dapat membangun keterampilan dan pengetahuan parlemen tentang subjek tertentu.

Institutional Bodies. Parlemen dapat menunjuk perwakilan dari lembaga masyarakat yang menjadi bagian sebuah badan institusional untuk mendengarkan permasalahan warga negara dan menyebarkan informasi tentang undang-undang baru. Warga negara atau perwakilan dari kelompok masyarakat juga dapat diintegrasikan ke dalam badan institusional secara sementara atau permanen.

Public Outreach. Parlemen dapat menerapkan program penjangkauan publik untuk berbagi informasi tentang pekerjaan mereka dengan warga negara, untuk melakukan survei langsung, dan untuk mengumpulkan umpan balik untuk dibagikan dengan komite parlemen atau dalam paripurna.

Town Hall Meetings. *Town hall meeting* sering diadakan oleh legislator di daerah pemilihan mereka, atau oleh Eksekutif, di mana warga diundang untuk berpartisipasi dalam dialog dengan legislator dan/atau pegawai negeri untuk berbagi keprihatinan mereka dan mengajukan pertanyaan. Organisasi Masyarakat juga dapat berkolaborasi untuk mempromosikan kehadiran dan memberikan dukungan untuk mengatur pertemuan ini. Perdebatan dapat berpusat pada keprihatinan umum untuk pengaturan agenda atau pengawasan, atau undang-undang tertentu sesuai dengan tahap pengembangan atau peninjauan. Metodologi yang berbeda, seperti diskusi meja bundar, kafe dunia dan lainnya, juga dapat diterapkan untuk memberikan kesempatan bagi warga negara untuk berinteraksi satu sama lain dan bekerja untuk membangun konsensus tentang solusi legislatif potensial.

Banyak bentuk partisipasi masyarakat telah dibuat lebih mudah diakses melalui mekanisme digital, dan alat-alat baru yang telah dikembangkan untuk mengumpulkan dan mensintesis masukan warga yang luas, dengan dukungan algoritma untuk mengidentifikasi kesamaan di antara banyak komentar. Sarana elektronik juga dapat membantu untuk memungkinkan warga berpartisipasi dari jarak jauh dan dalam beberapa kasus secara anonim jika takut akan pembalasan menjadi perhatian. Diagram berikut memberikan gambaran umum tentang di mana mekanisme digital dapat membantu dalam proses legislatif. Selain itu, media tradisional seperti televisi dan radio, dan platform media sosial seperti Facebook, Twitter, Instagram, dan YouTube juga menyediakan jalan bagi keterlibatan warga dalam proses legislatif. Diagram berikut memberikan gambaran umum tentang di mana media tertentu dapat membantu dalam proses legislatif.

3. Kondisi di Kota Bogor

Sebagai bagian integral dari struktur pemerintahan dalam kerangka negara hukum Indonesia, pemerintah Kota Bogor sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya tersebut didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, maupun peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada level pemerintahan daerah Kota Bogor sebagai bentuk produk hukum di daerah.

Saat ini, pembentukan produk hukum daerah di Kota Bogor selain didasarkan kepada peraturan perundang-undangan pada level nasional, seperti UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Pemerintahan Daerah, UU Administrasi Daerah, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, pembentukan produk hukum daerah pada level di daerah didasarkan kepada Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Perda dimaksud adalah Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Berdasarkan Perda Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, terdapat dua jenis produk hukum di daerah, yaitu produk hukum daerah yang diterbitkan oleh Wali Kota, dan produk hukum daerah yang diterbitkan oleh DPRD. Jenis Produk Hukum Daerah yang diterbitkan oleh Wali Kota terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Wali Kota; dan
- c. Keputusan Wali Kota.

Sedangkan, Jenis Produk Hukum Daerah yang diterbitkan oleh DPRD terdiri atas:

- a. Peraturan DPRD;
- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang di dalamnya mengubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, juga mengharuskan dilakukannya penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam regulasi pembentukan produk hukum di daerah.

Dengan adanya perubahan-perubahan secara yuridis yang terkait dengan pembentukan produk hukum di daerah tersebut, tentu menjadi sebuah permasalahan ketika regulasi di daerah tidak atau belum menyesuaikan dengan perubahan-perubahan sebagaimana dimaksud. Adanya perubahan substansi dan dinamika dalam pembentukam produk hukum di daerah harus dapat diantisipasi dengan melakukan penyesuaian-penyediaan regulasi di daerah. Untuk itu, Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah harus

dilakukan penyesuaian untuk menghindari permasalahan hukum dalam pembentukan produk hukum di Kota Bogor.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdapat beberapa pengaturan yang akan diatur yaitu pengaturan metode *omnibus* dan mekanisme partisipasi masyarakat. Berkaitan dengan hal ini, terhadap rencana pengaturan tersebut akan dilakukan kajian dampak atau implikasi pengaturan (*regulatory impact analysis*) yang akan diuraikan dalam penjelasan selanjutnya.

1. Pengaturan Metode Omnibus

Urgensi perlunya pengaturan metode *omnibus* dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pada prinsipnya didasarkan atas telah diaturnya metode *omnibus* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini terbit didasarkan atas Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dalam petitumnya menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan.” Putusan ini didasarkan karena dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja belum memiliki landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law*. Oleh karena itu, agar pembentukan UU tentang Cipta Kerja ini memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, maka UU Nomor 12 Tahun 2011 harus disempurnakan dengan memuat pengaturan tentang metode *omnibus*. Oleh karena itu,

metode *omnibus* diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sehingga perlu diadopsi di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Selanjutnya dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan metode *omnibus* ini pun akan dijelaskan analisis biaya, analisis manfaat, dan perbandingan analisis biaya dan analisis manfaat yang nantinya akan diketahui rekomendasi apakah penting atau tidaknya pengaturan metode *omnibus* untuk diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

a. Analisis Biaya

Dampak pengaturan metode *omnibus* secara analisis biaya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Metode *Omnibus* membutuhkan ketelitian dan wawasan yang luas karena menggabungkan beberapa peraturan perundang-undangan sehingga membutuhkan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.
- 2) Membutuhkan waktu yang cukup untuk melakukan koordinasi yang melibatkan banyak perangkat daerah atau lembaga yang berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan.
- 3) membutuhkan waktu yang cukup untuk penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan.

b. Analisis manfaat

Dampak pengaturan metode *omnibus* secara analisis manfaat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Mengurangi potensi disharmoni dan tumpang tindih pengaturan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan saat ini di Indonesia terjadi hiperregulasi hampir di setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berpotensi terjadinya disharmoni dan tumpang tindih.
- 2) Pembahasan untuk Raperda yang menggunakan metode *omnibus* bersifat multisektoral dan menggabungkan banyak undang-undang sehingga waktu pembahasan

yang diperlukan lebih cepat dari pada pembahasan Raperda satu persatu. Jika diasumsikan pembahasan Raperda memakan waktu selama satu tahun, maka dengan pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus* yang menggabungkan dan mengubah beberapa materi substansi di beberapa peraturan daerah, hal ini tentunya dapat menghemat atau mengefisienkan waktu perubahan beberapa peraturan daerah dalam satu pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus*.

- 3) Tujuan pengaturan metode *omnibus* terdapat dua sekaligus yaitu efisiensi hukum dan harmonisasi hukum. Metode ini juga mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan di daerah dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.
 - 4) Adanya efisiensi penggunaan anggaran negara dalam proses pembentukan undang-undang. Hal ini disebabkan adanya penghematan penggunaan APBD dalam proses pembentukan peraturan daerah dengan metode *omnibus*.
 - 5) Menjadi pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga memiliki struktur dan format yang baku dan dapat diterapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara metode *omnibus*.
 - 6) Pembentukan peraturan daerah dengan metode *omnibus* dimungkinkan pengadopsiannya ke dalam sistem hukum nasional karena dipandang lebih efektif dan efisien untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus, serta benar-benar dibutuhkan dalam mengatasi kebuntuan hukum.
- c. Perbandingan Analisis Biaya dan Manfaat Serta Rekomendasi Berdasarkan analisis biaya dan analisis manfaat yang sudah dikemukakan, diketahui bahwa pengaturan metode *omnibus* memberikan efek yang positif dalam pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian pengaturan metode *omnibus* dalam Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Produk Hukum Daerah

sudah tepat untuk dimuat sebagai bagian dari substansi di dalamnya.

2. Mekanisme Partisipasi Masyarakat

Selain pengaturan metode *omnibus law*, salah satu petitem dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 juga menggarisbawahi tentang adanya pelanggaran secara langsung atas proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pelanggaran pada proses terjadi setidaknya pada tiga hal. Yakni pembahasan yang dilakukan secara terburu-buru, tidak transparan dan tanpa partisipasi. Sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, detail pengaturan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses legislasi harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk terlibat baik dalam setiap proses legislasi.⁹⁵ Dalam UUD NRI 1945 Pasal 28F berkaitan dengan Hak Asasi Manusia menjelaskan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 juga telah mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah harus disempurnakan dengan memuat pengaturan lebih lanjut tentang mekanisme partisipasi masyarakat.

Dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat ini pihak yang terkait dan terdampak dengan pengaturan ini adalah DPRD, Pemerintah Daerah Kota Bogor, akademisi, dan masyarakat. Hal ini dikarenakan DPRD dan Pemerintah Daerah Kota Bogor perlu segera menyusun Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan

⁹⁵ Joko Riskiyono. Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Cetakan Pertama, Maret 2016.

Produk Hukum Daerah yang memuat pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat. Selain itu para akademisi juga terlibat dalam memberi masukan konsep dan tahapan mekanisme partisipasi masyarakat yang tepat untuk dapat diterapkan dalam pembentukan undang-undang. Sedangkan masyarakat menjadi pihak di luar penyelenggara negara yang turut berpartisipasi dalam memberikan kritik dan masukan atas suatu rancangan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat tersebut terutama bagi individu atau kelompok masyarakat yang terdampak langsung dan memiliki kedudukan hukum/*legal standing* terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas.

Selanjutnya dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat ini pun akan dijelaskan analisis biaya, analisis manfaat, dan perbandingan analisis biaya dan analisis manfaat yang nantinya akan diketahui rekomendasi apakah penting atau tidaknya pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat untuk di atur dalam Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

a. Analisis Biaya

Dampak pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat secara analisis biaya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kebutuhan penganggaran yang bersumber dari APBD untuk membuka dan mempermudah akses informasi publik. Anggaran tersebut dibutuhkan untuk pengembangan *platform* perangkat lunak berupa *website/aplikasi* yang selanjutnya akan digunakan sebagai salah satu media penjangkauan aspirasi masyarakat.
- 2) Perlu upaya yang lebih keras/*extra effort* untuk berdiskusi bersama setiap kelompok di setiap lapisan masyarakat yang memiliki *legal standing* terhadap suatu rancangan undang-undang secara berimbang, dan tidak hanya mengutamakan pihak yang pro terhadap suatu rancangan peraturan daerah
- 3) Terdapat penambahan waktu pembentukan perundang-undangan dalam rangka konsultasi publik.

b. Analisis Manfaat

Dampak pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat secara analisis manfaat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap eksekutif dan legislatif⁹⁶
- 2) Partisipasi masyarakat memberikan legitimasi bahwa undang-undang tersebut dibentuk atas kehendak rakyat. Sehingga, mampu membantu masyarakat untuk dapat memahami dan menerima suatu peraturan perundang-undangan.
- 3) Berkurangnya potensi aksi penolakan dari masyarakat terhadap peraturan daerah yang disebabkan oleh kurangnya kepercayaan publik terhadap transparansi pembahasan undang-undang.
- 4) Menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*) masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹⁷

- c. Perbandingan Analisis Biaya dan Manfaat Serta Rekomendasi
- Berdasarkan analisis biaya dan analisis manfaat yang sudah dikemukakan, diketahui bahwa pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat memberikan dampak positif untuk mewujudkan prinsip *good governance* dalam proses legislasi yang demokratis dan transparan. Dengan demikian pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sudah tepat untuk dimuat sebagai bagian dari substansi di dalamnya.

⁹⁶ Tomy M. Saragih, Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan. Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011

⁹⁷ Sirajuddin, dkk. 2006. Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, hlm. 89.

3. Pembentukan Produk Hukum Daerah Secara Elektronik

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik sebagaimana tercantum dalam Pasal 97B. Hal ini tentunya dapat diadopsi ke dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Selanjutnya dalam kajian dampak regulasi terhadap pengaturan pembentukan produk hukum daerah secara elektronik akan dijelaskan lebih lanjut.

a. Analisis Biaya

Dampak pengaturan pembentukan produk hukum daerah secara elektronik berdasarkan analisis biaya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Mampu mengurangi penggunaan kertas dalam penyusunan produk hukum daerah karena media yang digunakan untuk penandatanganan dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan menggunakan sarana elektronik.
- 2) Perlunya penganggaran untuk meningkatkan pengamanan data dalam server yang digunakan untuk menyusun produk hukum daerah.
- 3) Mampu mendukung program transformasi digital sebagaimana telah tertuang dalam Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

b. Analisis Manfaat

Dampak pengaturan pembentukan produk hukum daerah secara elektronik berdasarkan analisis manfaat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) pembentukan produk hukum daerah secara elektronik mempermudah dan mempercepat penataan regulasi baik di tingkat nasional dan daerah.
- 2) pembentukan produk hukum daerah secara elektronik membantu meningkatkan kualitas regulasi yang dibuat. Dengan proses yang terdokumentasi dan terkelola dengan

baik, setiap tahap pembuatan regulasi dapat diawasi dan dianalisis untuk memastikan keakuratan dan konsistensi.

- c. Perbandingan Analisis Biaya dan Manfaat Serta Rekomendasi Berdasarkan analisis biaya dan analisis manfaat yang sudah dikemukakan, diketahui bahwa pembentukan produk hukum daerah secara elektronik berdampak positif dalam mewujudkan efisiensi serta meningkatkan kualitas regulasi yang dihasilkan. Dengan demikian pengaturan pembentukan produk hukum daerah secara elektronik perlu ditambahkan sebagai substansi dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

4. Konsekuensi di Kota Bogor

Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah apabila disetujui dan disahkan menjadi Peraturan Daerah maka secara yuridis akan mencabut Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dengan akan diberlakukannya Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diharapkan akan membawa dampak positif, baik secara sosial-ekonomi, budaya, maupun terhadap pembangunan di Kota Bogor yang mengedepankan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai implementasi konsep negara hukum.

Dengan ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam penerapannya tentu akan berimplikasi terhadap beban keuangan daerah yang menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bogor.

Oleh karena itu, tentu diperlukan langkah-langkah yang cermat dan terencana dalam menyusun program terkait dengan pelaksanaan pembentukan produk hukum di Kota Bogor.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), merupakan undang-undang yang menjadi dasar pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan (PUU) di Indonesia yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Bab I UU PPP mengatur mengenai ketentuan umum. Bab II UU PPP mengatur mengenai asas peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU PPP. Kemudian materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas apa saja, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU PPP. Selanjutnya UU PPP mengatur mengenai jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundangundangan, sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 7 hingga Pasal 15 UU PPP. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dapat dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Selain itu, dalam bab ini juga diatur mengenai jenis peraturan perundangundangan yang di luar hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Bab III mengenai jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, juga mengatur mengenai apa saja yang menjadi materi muatan undang-undang, ketentuan materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sama dengan materi muatan undang-undang, materi muatan peraturan presiden, materi muatan peraturan daerah (perda) provinsi dan perda kabupaten/kota, serta materi muatan mengenai ketentuan pidana yang hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah saja.

Bab IV UU PPP mengatur mengenai perencanaan PUU. Bagian kesatu mengatur mengenai perencanaan undang-undang, dimana perencanaan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas). Bagian ini mengatur mengenai atas dasar apa saja penyusunan prolegnas, isi prolegnas, mekanisme penyusunan prolegnas, dan daftar kumulatif terbuka dalam prolegnas. Bagian kedua mengatur mengenai perencanaan peraturan pemerintah, bagian ketiga mengatur mengenai perencanaan peraturan presiden, bagian keempat mengatur mengenai perencanaan perda provinsi, bagian kelima mengatur mengenai perencanaan perda kabupaten/kota, bagian keenam mengatur mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya, dan bagian ketujuh mengatur mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus.

Bab V UU PPP mengatur mengenai penyusunan peraturan perundangundangan. Bagian kesatu mengatur mengenai penyusunan undang-undang, antara lain mengenai sumber pengusul rancangan undang-undang dan mekanismenya; penyusunan naskah akademik; pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang dikoordinasikan oleh Baleg; dan kondisi jika dalam suatu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang dengan materi yang sama. Bagian kedua mengatur mengenai penyusunan peraturan pemerintah, bagian ketiga mengatur mengenai penyusunan peraturan presiden, bagian keempat mengatur mengenai penyusunan perda provinsi, bagian kelima mengatur mengenai penyusunan perda kabupaten/kota, dan bagian keenam mengatur mengenai

penyusunan UU lainnya. Dalam UU PPP terdapat penaturan terkait dengan peran kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undang dalam harmonisasi perda dan perkada.

Bab VI UU PPP mengatur mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya penggunaan metode omnibus. Detail teknik penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat dalam Lampiran II UU PPP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU PPP.

Bab VII UU PPP mengatur mengenai pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang. Bagian kesatu mengatur mengenai pembahasan rancangan undang-undang, yaitu mengenai mekanisme pembahasan rancangan undang-undang; sejauh mana keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang; dua tingkat pembicaraan dalam pembahasan rancangan undang-undang; dan pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Bagian kedua mengatur mengenai pengesahan rancangan undang-undang, mulai dari persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, jangka waktu pengesahan, pembubuhan tanda tangan Presiden, dan batas waktu penetapan peraturan pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksana undang-undang.

Bab VIII UU PPP mengatur mengenai pembahasan dan penetapan rancangan perda provinsi dan perda kabupaten/kota. Bagian kesatu mengenai pembahasan perda provinsi, bagian kedua mengenai pembahasan perda kabupaten/kota, bagian ketiga penetapan perda provinsi, bagian keempat penetapan perda kabupaten/kota.

Bab IX UU PPP mengenai pengundangan. Dalam bab ini diatur mana saja peraturan perundang-undangan yang harus ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; Berita Negara Republik Indonesia; Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; Lembaran Daerah; Tambahan Lembaran Daerah; atau Berita Daerah.

Bab X UU PPP mengatur mengenai penyebarluasan. Bagian kesatu mengatur mengenai penyebarluasan prolegnas, rancangan undang-undang, dan undang-undang. Dalam bagian kesatu ini diatur

siapa yang menjadi bertanggungjawab dalam menyebarluaskan prolegnas, rancangan undang-undang, dan undang-undang, serta perlunya terjemahan ke dalam bahasa asing sebagai terjemahan resmi. Bagian kedua mengatur mengenai penyebarluasan prolegda, rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota, dan perda provinsi atau perda kabupaten/kota. Bagian ketiga mengatur mengenai naskah peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan.

Di antara Bab X dan Bab XI UU PPP, ada sisipan Bab XA UU PPP yang mengatur mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Pengaturannya antara lain mengatur mengenai kapan waktu dilakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang, pelaksana pemantauan dan peninjauan undang-undang, baleg sebagai koordinasi pemantauan dan peninjauan undang-undang di DPR, hasil dari pemantauan dan peninjauan undang-undang sebagai usul dalam penyusunan prolegnas, serta tahap pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Bab XI UU PPP mengatur mengenai mekanisme partisipasi masyarakat. Dalam bab ini diatur bahwa masukan secara lisan dan/atau tertulis dari masyarakat dapat dilakukan melalui kegiatan apa saja, masyarakat mana yang memiliki kepentingan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dan akses terhadap masyarakat terhadap rancangan peraturan perundang-undangan.

Bab XII UU PPP mengatur mengenai ketentuan lain-lain, yaitu teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam UU berlaku mutatis mutandis bagi teknik penyusunan keputusan presiden, keputusan pimpinan lembaga negara, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan kepala daerah. Dalam bab ini juga ada ketentuan mengenai kewajiban mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, bab ini juga mengatur terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik.

Di antara Bab XII dan Bab XIII UU PPP, ada sisipan Bab XIIA UU PPP Perubahan yang mengatur mengenai ketentuan peralihan. Tambahan ketentuan ini adalah bahwa pada saat pembentukan

kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Bab XIII UU PPP mengatur mengenai ketentuan penutup. Pertama mengatur mengenai status keputusan presiden, keputusan Menteri, keputusan gubernur, dan keputusan bupati/walikota, atau keputusan pejabat lainnya yang sudah ada sebelum UU PPP. Kedua mengatur mengenai pencabutan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya. Ketiga mengatur mengenai pemberlakuan UU PPP pada tanggal diundangkan. Keempat mengatur mengenai perintah pengundangan dalam lembaran negara.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Pemda)

UU Pemda mengatur mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Pemda terdiri dari 411 (empat ratus sebelas) pasal yang dibagi ke dalam 27 (dua puluh tujuh) Bab, salah satunya adalah Bab IX yang mengatur mengenai peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala daerah (perkada).

Ketentuan Pasal 1 angka 25 UU Pemda memberikan definisi perda atau yang disebut dengan nama lain adalah perda provinsi dan perda kabupaten/kota dan Pasal 1 angka 26 UU Pemda memberikan definisi perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota. Produk hukum tersebut merupakan peraturan

perundang-undangan yang berkaitan erat dengan pengaturan dalam UU PPP. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g UU PPP menyebutkan bahwa peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota merupakan jenis peraturan perundangundangan dengan hierarki berada di bawah peraturan presiden. Selanjutnya Pasal 8 UU PPP mengatur bahwa terdapat jenis peraturan perundangundangan selain yang disebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, yaitu antara lain peraturan yang dibentuk atas perintah gubernur atau bupati/wali kota, yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan berdasarkan kewenangan.

Ketentuan Pasal 237 ayat (2) UU Pemda mengatur bahwa pembentukan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini salah satunya adalah UU PPP. Dengan demikian maka secara umum tata cara dan metode pembentukan perda dan perkada tidak terlepas dari ketentuan yang diatur dalam UU PPP, termasuk materi muatan yang akan diatur dalam RUU ini.

Bahwa berdasarkan sistem informasi yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan HAM, saat ini terdapat 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua) peraturan daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota yang masih berlaku. Jumlah peraturan tersebut memperlihatkan adanya kompleksitas dan obesitas regulasi di Indonesia, khususnya peraturan di tingkat daerah, dan salah satu materi muatan RUU ini berkaitan erat dengan pembentukan perda dan perkada. Penggunaan metode omnibus merupakan solusi dalam mengatasi permasalahan hukum berupa obesitas jumlah peraturan daerah yang berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan ketidakpastian hukum sehingga tercipta sinkronisasi peraturan daerah dengan peraturan di tingkat pusat berdasarkan RJPN dan RPJMN.

Ketentuan dalam Bab XIV UU Pemda mengatur mengenai partisipasi masyarakat yang mencakup:

1. penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;

2. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
3. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
4. penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Dengan adanya pengaturan tersebut, maka ketentuan Pasal 96 UU PPP yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga berlaku terhadap pembentukan perda dan perkada. Begitu pula dengan materi muatan mengenai partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) yang akan diatur dalam RUU ini juga dapat diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam tahapan pembentukan perda dan perkada.

Berdasarkan uraian tersebut, maka terdapat keterkaitan erat antara UU PPP dengan UU Pemda terutama dalam hal pembentukan perda dan perkada. Metode omnibus dapat digunakan pemerintah daerah ketika membentuk perda dan perkada untuk menata peraturan di tingkat daerah yang memiliki keterkaitan materi muatan dalam berbagai peraturan. Pemerintah daerah juga perlu melibatkan partisipasi masyarakat secara lebih bermakna dalam tahapan pembentukan perda dan perkada

C. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE)

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berkaitan erat dengan UU ITE, karena tanda tangan elektronik yang dilakukan harus memenuhi persyaratan yang diatur dalam UU ITR.

UU ITE menjamin bahwa tanda tangan elektronik kedudukannya sama dengan tanda tangan biasa, sehingga peraturan perundang-

undangan yang ditandatangani secara elektronik memiliki keabsahan yang sama dengan peraturan perundang-undangan yang ditandatangani secara biasa.

Pasal 11 UU ITE menyebutkan bahwa tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sah selama memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. data pembuatan tanda tangan elektronik terkait hanya kepada penanda tangan;
2. data pembuatan tanda tangan elektronik pada saat proses penandatanganan elektronik hanya berada dalam kuasa penanda tangan;
3. segala perubahan terhadap tanda tangan elektronik yang terjadi setelah waktu penandatanganan dapat diketahui;
4. segala perubahan terhadap informasi elektronik yang terkait dengan tanda tangan elektronik tersebut setelah waktu penandatanganan dapat diketahui;
5. terdapat cara tertentu untuk menunjukkan bahwa penanda tangan telah memberikan persetujuan terhadap informasi elektronik yang terkait.

Oleh karena itu, di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik harus memenuhi syarat-syarat yang telah diatur oleh UU ITE.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 ini merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 98 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk

melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Unit kerja sebagaimana dimaksud berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Tugas Perancang diatur dalam Pasal 3, yaitu Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Perancang harus melakukan pengharmonisasian.

Keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Keikutsertaan tersebut dijelaskan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3. Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangn dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

No	Tahapan Pembentukan	Proses
1	Perencanaan	a. Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan; b. Prolegnas atau Prolegda; c. program perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; dan/atau d. program perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
2	Penyusunan	pokok-pokok pikiran materi muatan; kerangka dasar atau sistematika; rumusan naskah awal; Rancangan Undang-Undang; Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di tingkat pusat; Rancangan Peraturan Daerah; dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Daerah.
3	Pembahasan	Pembicaraan Tingkat I DPRD, meliputi: 1) kerja; 2) panitia kerja; 3) tim perumus/tim kecil; dan/atau

No	Tahapan Pembentukan	Proses
		4) tim sinkronisasi. b. Pembicaraan Tingkat II DPRD, meliputi: 1) kerja; 2) panitia kerja; 3) tim perumus/tim kecil; dan/atau 4) tim sinkronisasi.
4	pengesahan atau penetapan	Keikutsertaan Perancang pada tahap pengesahan atau penetapan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan.
5	pengundangan	Keikutsertaan Perancang pada tahap pengundangan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan.

E. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota

PP ini merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 132 ayat (1), Pasal 145, pasal 186 ayat (1), dan Pasal 199 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 132 ayat (1) dan Pasal 186 ayat (1) UU Pemda terkait dengan penyusunan Tata Tertib DPRPD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 132 ayat (1)	Pasal 186 ayat (1)
Tata tertib DPRD provinsi ditetapkan oleh DPRD provinsi dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.	Tata tertib DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh DPRD kabupaten/kota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 145 dan Pasal 199 UU Pemda terkait dengan penggantian antar waktu.

Pasal 145	Pasal 199
Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan penggantian antarwaktu, verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti antarwaktu, dan peresmian calon pengganti antarwaktu anggota DPRD provinsi diatur dengan peraturan pemerintah.	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan penggantian antarwaktu, verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan pemerintah.

Yang dimaksud dengan Tata Tertib DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh DPRD yang berlaku di lingkungan internal DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Materi muatan dan ruang lingkup PP ini meliputi:

1. Fungsi, tugas, dan Wewenang DPRD;
2. Keanggotaan DPRD;
3. Alat Kelengkapan DPRD;
4. Rencana Kerja DPRD;
5. Pelaksanaan hak DPRD dan Anggota DPRD;
6. Persidangan dan Rapat DPRD;
7. Pengambilan keputusan;
8. Pemberhentian Antarwaktu, Penggantian Antarwaktu, dan Pemberhentian;
9. Fraksi;
10. Kode Etik;
11. Konsultasi DPRD;
12. Pelayanan atas Pengaduan dan Aspirasi Masyarakat.

F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Permendagri Nomor 80 tahun 2015 diterbitkan dengan pertimbangan bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Selain itu, Permendagri tersebut juga merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 243 ayat (3) UU Pemda, yang menentukan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri.

Untuk menjamin kepastian hukum pembentukan produk hukum daerah dan melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

56/PUU XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi hukum terhadap pembinaan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan gubernur, kemudian diterbitkan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah ditegaskan sebagai negara hukum di dalam UUD NRI Tahun 1945. Di dalam konsep negara hukum, negara menggunakan aturan hukum untuk mencapai tujuan negara. Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, serta dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur.

Di dalam negara hukum, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Adapun fungsi Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai ideologi hukum Indonesia, kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia, dan asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia. Watak dan karakter negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. UUD NRI Tahun 1945 memuat pokok-pokok pikiran yang termuat dalam pembukaan dan menjadi ruh serta spirit UUD NRI Tahun 1945, yakni Pancasila. Pancasila berfungsi tidak hanya sebagai *staatsfundamental norm* (kaidah pokok negara yang bersifat fundamental) tetapi juga berfungsi sebagai *rechtside* atau bintang pemandu dalam pembentukan hukum.

Ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat lepas dari intisari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Sila kedua Pancasila, Kemanusiaan yang adil dan beradab memuat nilai bahwa pada prinsipnya bangsa Indonesia merupakan bagian dari kemanusiaan universal yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengembangkan persaudaraan dunia berdasarkan nilai-nilai keadilan dan keadaban. Artinya, hak asasi manusia dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan dan diterapkan. Sila keempat Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan pada prinsipnya menegaskan bahwa negara Indonesia

adalah negara demokrasi yang mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, rakyat tidak hanya berdaulat setiap lima tahun sekali melalui pemilihan umum, namun juga dijunjung tinggi haknya untuk dapat menyampaikan pendapat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Sila kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai bahwa pada prinsipnya negara Indonesia didirikan untuk bersungguh-sungguh memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin. Artinya, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ditujukan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di dalam hukum terkandung asas-asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiga asas tersebut perlu diperhatikan dalam pembentukan hukum secara proporsional, baik dalam pembentukan peraturan perundangundangan maupun dalam putusan hakim. Selain untuk mewujudkan kepastian dan keadilan, hukum diharapkan dapat memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang (*the greatest happiness of the greatest number*).

Secara umum terdapat perbedaan sistem hukum besar yang dianut oleh bangsa-bangsa di dunia, yaitu, sistem *civil law* dan *common law*. Pada era keterbukaan global sekarang ini kedua sistem itu telah bercampur menjadi sebuah sistem baru yang kita kenal sebagai *mixed-system* yang ini juga dikenal berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Berbagai faktor yang bisa menjelaskan adanya percampuran tersebut kenapa terjadi karena adanya fenomena perkembangan teknologi informasi dan teknologi transportasi yang menyebabkan kemampatan dan kepadatan serta intensitas dalam interaksi, *interface* dan *intechange* proses – proses hubungan secara mondial. Praktik pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode Omnibus Law yang sudah menjadi hukum kebiasaan di sistem *Common Law*, dipandang baik untuk diterapkan dalam sistem hukum negara yang menganut sistem hukum *Civil Law* termasuk Indonesia sebagai upaya penyederhanaan dan keterpaduan undang-undang yang saling berkaitan. Metode pendekatan *omnibus*

law juga diharapkan dapat mengatasi permasalahan *hyper regulation* peraturan perundang-undangan mengatur hal yang sama dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan memberikan ketidakpastian hukum. Pendekatan hukum yang bersifat positif legalistik dan linier sangat sulit dan selalu tertinggal untuk menjawab persoalan hukum yang berkembang didalam masyarakat yang sedang berubah, oleh karena itu pendekatan hukum dengan menggunakan pendekatan baru yang bersifat *out of the box* sangat relevan untuk digunakan dalam rangka mengantisipasi perubahan-perubahan. Pendekatan hukum progresif mengandung semangat melepaskan dari tradisi ber hukum yang konvensional.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang berdaulat. Negara yang berdaulat, secara bebas dapat membentuk peraturan perundang-undangan dan melakukan semua kegiatan untuk kepentingan negaranya. Namun demikian, kekuasaan tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan harus tetap menghormati negara lain, baik dari batas maupun aturan hukum yang bersifat internasional.

Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 juga menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat, yang pelaksanaannya dilakukan menurut Undang-Undang Dasar. Melalui kedaulatan rakyat, cara untuk memecahkan masalah perlu dilakukan berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang bukan hanya terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, melainkan juga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Landasan Sosiologis

Sejak berlakunya UU PPP masih terdapat kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. Kelemahan tersebut di antaranya yaitu banyaknya peraturan yang telah disusun baik di tingkat pusat maupun daerah Peraturan tersebut dapat dirinci sebagai berikut: Undang-Undang sebanyak 1.752 (seribu tujuh ratus

lima puluh dua), Peraturan Pemerintah sebanyak 4.889 (empat ribu delapan ratus selapan puluh sembilan), Peraturan Presiden sebanyak 2.369 (dua ribu tiga ratus enam puluh sembilan), Peraturan Menteri sebanyak 18.355 (delapan belas ribu tiga ratus lima puluh lima), Peraturan Badan/Lembaga sebanyak 5.911 (lima ribu sembilan ratus sebelas), dan Peraturan Daerah sebanyak 19.003 (sembilan belas ribu tiga).⁹⁸ Dengan banyaknya regulasi tersebut dapat mengakibatkan tumpang tindih pengaturan yang dapat mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dan timbulnya ego sektoral dari masing-masing instansi pembentuk peraturan.

Selanjutnya untuk mengatasi banyaknya peraturan tersebut dan untuk mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan terstandar maka dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Penataan dan perbaikan mekanisme tersebut dilakukan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang telah dirumuskan dalam UU PPP saat ini. Oleh karena itu metode tersebut harus diadopsi ke dalam Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah guna menata produk hukum di Kota Bogor.

Dengan demikian agar suatu produk hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan bersifat responsif maka dalam pembentukannya harus memenuhi aspirasi serta kebutuhan masyarakat. Namun dalam kenyataannya aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan belum maksimal, hal ini dapat dilihat dari masih terdapat permohonan pengujian undang-undang yang dilakukan oleh masyarakat ke mahkamah konstitusi. Beberapa materi yang disampaikan oleh pemohon tersebut antara lain bahwa tidak semua pembahasan suatu rancangan undang-undang dilakukan secara terbuka dan terbatasnya keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Hal tersebut perlu menjadi perhatian bagi pembentuk peraturan untuk

⁹⁸ Kementerian Hukum dan HAM, <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 20 Januari 2024

memberikan informasi kepada masyarakat mengenai proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Penyampaian informasi tersebut dilakukan secara transparan dan dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi yang tersedia.

Selanjutnya mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dapat dilihat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut 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 bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, tentu saja tidak hanya mencakup rancangan undang-undang saja, tetapi peraturan lain yang hierarkinya di bawah undang-undang. Dengan partisipasi masyarakat diharapkan para pejabat pembentuk peraturan akan memegang prinsip kecermatan dan kehati-hatian dalam membuat kebijakan dan sebagai sarana kontrol sosial terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang disusun.

Selanjutnya, berkaitan dengan tahapan sosialisasi/penyebarluasan peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan memiliki makna untuk membuka akses masyarakat terhadap proses pembentukan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan terhadap pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, serta pemantauan dan peninjauan. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pembentuk peraturan untuk memberikan informasi atau meminta masukan dari masyarakat/pemangku kepentingan terutama kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki

perhatian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas maupun peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan sedang. Dengan demikian penyebarluasan merupakan suatu keniscayaan, karena pembentukan suatu peraturan perundang-undangan merupakan proses pembentukan norma hukum yang keberlakuannya akan mengikat seluruh masyarakat Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Berdasarkan hal tersebut, sebagaimana telah disampaikan pada bagian latar belakang dan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, bahwa dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat sebagai NSPK pemerintah daerah, maka Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah perlu dicabut dan disusun kembali untuk disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang baru yang lebih tinggi.

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan Raperda Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah pembentukan Perda baru yang memuat keseluruhan pengaturan terkait pembentukan produk hukum daerah yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah menjadi satu kesatuan naskah, serta menambahkan pengaturan baru seperti metode omnibus, memperkuat keterlibatan masyarakat, serta pembentukan produk hukum secara elektronik sebagaimana telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan daerah baru yang mencabut Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah bertujuan untuk menyesuaikan terhadap perubahan nomenklatur dari peraturan di atasnya.

Metode Omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, Metode Omnibus digunakan dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Adapun, penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan dengan 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*). Penyempurnaan juga dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hukum dan perkembangan masyarakat dengan menambahkan materi terhadap perbaikan kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPRD dan Wali Kota dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan; pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis elektronik; perubahan sistem pendukung dari peneliti menjadi analis legislatif; teknik penyusunan Naskah Akademik; dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan, kajian teoritis, praktik empiris, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta analisis regulasi peraturan perundang-undangan terkait lainnya maka ruang lingkup Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum yang berisikan tentang pengertian yang digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu:

- a. Daerah Kota yang selanjutnya disebut Daerah adalah Daerah Kota Bogor.
- b. Wali Kota adalah Wali Kota Bogor.
- c. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kota Bogor sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- e. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
- f. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Wali Kota.

- g. Peraturan Wali Kota adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Wali Kota.
- h. Pimpinan DPRD adalah Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD.
- i. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD.
- j. Keputusan Wali Kota, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.
- k. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- l. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
- m. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- n. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Kota Bogor yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- o. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
- p. Badan Kehormatan adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD dengan tugas dan wewenang di bidang penegakan kode etik yang wajib dipatuhi oleh setiap Anggota DPRD guna menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD.
- q. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

- r. Pembentukan Peraturan Daerah adalah pembuatan peraturan perundang undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.
- s. Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Wali Kota, Peraturan DPRD, dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Wali Kota, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
- t. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- u. Pengundangan adalah penempatan Produk Hukum Daerah dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah.
- v. Autentikasi adalah salinan Produk Hukum Daerah sesuai dengan aslinya.
- w. Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah daerah provinsi dan/atau pemerintah pusat terhadap masukan atas rancangan Produk Hukum Daerah.
- x. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- y. Nomor Register yang selanjutnya disingkat Noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan

Peraturan Daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan Pengundangan

- z. Pelaksana Harian adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara yang diangkat dengan keputusan gubernur atau keputusan bupati/wali kota dan berlaku paling lama 3 (tiga) bulan.
- aa. Pelaksana Tugas adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap yang diangkat dengan keputusan gubernur atau keputusan bupati/wali kota dan berlaku paling lama 1 (satu) tahun.
- bb. Penjabat adalah pejabat sementara untuk jabatan gubernur, bupati/wali kota yang melaksanakan tugas pemerintahan pada daerah tertentu sampai dengan pelantikan pejabat definitif
- cc. Penjabat Sementara adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pertama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota cuti di luar tanggungan negara untuk melaksanakan kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota
- dd. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan.
- ee. Verifikasi adalah tindakan untuk membandingkan antara hasil Fasilitasi dengan rancangan Peraturan Daerah sebelum diberikan Noreg.
- ff. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan
- gg. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

hh. Hari adalah Hari kerja.

2. Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah

Asas pembentukan produk hukum daerah harus mencerminkan asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

- a. asas umum pemerintahan yang baik, terdiri dari:
 - 1) Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
 - 2) Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
 - a) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - b) kepentingan individu dengan masyarakat;
 - c) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
 - d) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - e) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
 - f) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - g) kepentingan manusia dan ekosistemnya;
 - h) kepentingan pria dan wanita.
 - 3) Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
 - 4) Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau

pelaksanaan keputusan dan/atau Tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

- 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
 - 6) Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
 - 7) Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
 - 8) Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terdiri dari:
- 1) Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan produk hukum daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
 - 2) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Produk Hukum Daerah harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Produk Hukum Daerah yang berwenang. Produk Hukum Daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal

demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- 3) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Produk Hukum Daerah harus memperhitungkan efektivitas Produk Hukum Daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Produk Hukum Daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan berbangsa, dan bernegara.
- 6) Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Produk Hukum Daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi.
- 7) Asas keterbukaan adalah bahwa pembentukan Produk Hukum Daerah mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam pembentukan produk hukum daerah yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

3. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan dapat menggunakan Metode Omnibus.

4. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masyarakat merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta wajib melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
- d. kegiatan konsultasi publik lainnya.

Hasil kegiatan konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Peraturan Perundang undangan dan pembentuk Peraturan Perundang-Undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring tentang hasil pembahasan masukan masyarakat.

5. Pengubahan atau pencabutan materi muatan Peraturan Perundang undangan yang menggunakan Metode Omnibus

Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan Metode Omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Peraturan Perundang undangan tersebut.

6. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan berbasis elektronik. Pembubuhan tanda tangan dalam proses pengesahan atau penetapan dan pengundangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik tersebut menggunakan tanda tangan elektronik. Tanda tangan elektronik tersebut harus tersertifikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik berkekuatan hukum sama dengan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dalam bentuk tercetak.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Produk Hukum Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta perkembangan dinamika legislasi diantaranya belum diakomodirnya metode penyusunan peraturan perundang-undangan menggunakan metode omnibus.
2. Kebutuhan untuk penyusunan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dengan menggunakan metode *omnibus* dalam praktik mendapatkan kesulitan karena belum ada landasan hukum tertulisnya.
3. Terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
 - a. Landasan Filosofis; Pengaturan mengenai pembentukan produk hukum daerah adalah untuk menjamin agar seluruh proses pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, produk hukum daerah yang dihasilkan merupakan sebuah produk hukum yang menjamin perwujudan cita dan tujuan negara melalui pelaksanaan pemerintah daerah yang baik.
 - b. Landasan Sosiologis; Upaya pembenahan produk hukum daerah baik segi kualitas maupun kuantitas menjadi sangat penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk itu, pengaturan pembentukan produk hukum daerah, khususnya di Kota Bogor juga harus bisa dipastikan sesuai dengan kondisi perkembangan kekinian yang mencerminkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, pembentukan produk hukum daerah dapat menjawab kebutuhan dan ekspektasi masyarakat.

- c. Landasan Yuridis; dengan perkembangan pengaturan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat sebagai NSPK pemerintah daerah, maka Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu diubah untuk disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang baru yang lebih tinggi.
4. Jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi perubahan-perubahan terkait pembentukan produk hukum daerah, terutama pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Saran

Dalam proses penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu memperhatikan keterlibatan masyarakat luas, pemerintah pusat, dan pemerintah provinsi secara aktif dan efektif. Tujuannya adalah agar diperoleh suatu Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan mampu memenuhi tuntutan NSPK terkait pembentukan produk hukum daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, Bayu Dwi. Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Arnstein, Sherry R. A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 1969.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- ."Gagasan Negara Hukum Indonesia." Jakarta, 2007.
http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
- Attamimi, A. Hamid S. "Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan." Jakarta, 1989.
- Bauman, Richard W., and Tsvi Tahana, eds. *The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, (6th ed.)*, St. Paul, Minn: West Publishing. 1990.
- Bedard, Michel. *Omnibus Bill: Frequently Ask Questions*, Ottawa, Canada; Library of Parliament, 2012.
- Bosc, Marc dan Andre Gagnon (ed), House of Commons Procedure and Practise, 3rd ed., 2017, House of Common Canada.
- Christiawan, Rio. *Omnibus Law, Teori dan Penerapannya*, Jakarta; Sinar Grafika, 2021.
- Crabbe, V. C. R. A. C. *Legislative Drafting*. London: Cavendish Publishing Limited, 1993.
- Dalberg-Acton, John Emerich Edward. *Essays on Freedom and Power*. Second Pri. United States of America: The Free Press, 1949.
- Dicey, A. V. *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Tenth Edit. London: the Macmillan Press Ltd., 1959.
- Dodek, Adam M. Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, 2017
- Djafar, Wahyudi. "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* Vol. 7, no. 5 (2010).
- Flores, Imer B. "Legisprudence: The Role and Rationality of Legislator --Vis-à-Vis Judges-- Towards the Realization of Justice." *Mexican Law Review* Vol. 1, no. 2 (2009).
- Fuller, Lun. *The Morality of Law*. Revised Ed. Virginia: Yale University Press, 1969.
- Heywood, Andrew. *Politics*. 4th ed. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan 11 Tahun 2013.

- Indonesia Ocean Justice Initiative, Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making, Agustus 2020.
- Pangaribuan, Piatur, and Arie Purnomosidi. *Negara Hukum Pancasila Dalam Kerangka NKRI*. Surakarta: Cakrawala Media, 2012.
- Pardede, Marulak. Omnibus Law dalam Grand Design Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker), Jakarta; Papas Sinar Sinanti, 2021.
- Riskiyono, Joko. Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Cetakan Pertama, Maret 2016.
- Sinclair, Barbara dalam Glen S. Kruts, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the US Congress*, Ohio: Ohio State University Press, 2001
- Soekanto, Soerjono. "Legislasi Dan Sistem Kemasyarakatan." *Hukum Dan Pembangunan*, 1986.
- Tamanaha, Brian Z. *On The Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- ."The History and Elements of the Rule of Law." *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, 232.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255262.
- Thohari, A. Ahsin. Menakar Omnibus Law, dimuat dalam Koran Sindo, 30 Oktober 2019.
- Whyman, Michelle Christina. *The Roots of Legislative Durability; How Information, Deliberation, and Compromise Create Laws that Last*, 2016.