

Analisis dan Evaluasi Sarana Kepastian Hukum Regulasi: Dampak Lahirnya Undang-Undang dan Judicial Review

Andrian Erickatama^{1*}, Wicipto Setiadi²

¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum.

² Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

¹erick_katama@yahoo.com *, ²wicptosetiadi@upnvj.ac.id

*Correspondence

Submitted: April 21th, 2025 | Accepted: July 2nd, 2025 | Published: February 5th, 2026

Abstract

The Nomenclature of Regulatory is the rules made by the authorities to regulate something. Analysis and evaluation of the law and regulation is juridically recognized with the birth of Law No. 13 of 2022. As might be expected, this authority was born on the basis of needs. As a result, analysis and evaluation should be the main capital in the formation of regulation, be it an amendment or replacement of existing laws and regulations. This research uses a normative method with a qualitative approach. The approach used in this research is a statutory approach and conceptual approach. How is the role of analysis and evaluation in the implementation of the delegation article of the enactment of regulation and how is the concept of analysis and evaluation as in the outcome of Judicial Review. Analysis and evaluation of legislation is an executive review mechanism to determine legal needs, the basis for determining the effectiveness of legislation and as a follow up to judicial review to assure legal certainty. The Ministry of Law c.q BPHN as an institution given by the authority to conduct analysis and evaluation of Regulations must promptly accelerate to maximize the role of analysis and evaluation needed by the Government as the organizer of the Government and the society so that legal certainty will be produced regarding the effectiveness of a law or regulation.

Keywords: Establishment; Ex-Ante; Evaluation; Regulation; Judicial Review

Intisari

Nomenklatur peraturan adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu. Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan (Analisis dan Evaluasi) dikenal secara yuridis dengan lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2022. Tentunya hal ini menjadi salah satu kewenangan yang lahir atas dasar kebutuhan. Sehingga seyogyanya Analisis dan Evaluasi adalah modal utama dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, baik itu perubahan atau penggantian atas peraturan perundang-undangan eksisting. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan secara kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bagaimana peranan Analisis dan Evaluasi dalam pelaksanaan pasal delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagaimana konsep Analisis dan evaluasi terhadap hasil *Judicial Review* Peraturan Perundang-Undangan. Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan adalah mekanisme eksekutif review untuk menentukan kebutuhan hukum, dasar untuk menentukan keberlakuan peraturan perundang-undangan, serta sebagai tindak lanjut atas *judicial review* untuk menjamin kepastian hukum. Kementerian Hukum c.q BPHN selaku lembaga yang diberikan kewenangan dalam melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan harus segera melakukan akselerasi atau percepatan untuk memaksimalkan peranan analisis dan evaluasi yang dibutuhkan oleh pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat sehingga akan tercipta kepastian hukum mengenai keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan atau regulasi.

Kata Kunci : Pembentukan; Ex-Ante; Evaluasi; Peraturan Perundang-Undangan; Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

A. Pendahuluan

Sebagai negara yang berlandaskan hukum, maka dalam segala hal pandangan kehidupan bermasyarakat, bernegara, atau berbangsa, dalam hal pemerintahan, negara Indonesia harus memiliki dasar hukum. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Negara memiliki kewajiban menyelenggarakan pelaksanaan serta penerapan pembangunan dalam negeri perihal hukum yang memiliki rancangan yang memiliki keterpaduan dan berlangsung berlanjut dalam suatu sistem hukum dalam negeri yang memberikan jaminan terlindunginya kewajiban serta hak seluruh warga negara Indonesia. Pengertian Negara Hukum ini merujuk pada negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.¹

Nomenklatur peraturan adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu.² Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan (analisis dan evaluasi) dikenal secara yuridis dengan lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2022. Tentunya hal ini menjadi salah satu kewenangan yang lahir atas dasar kebutuhan.

Secara sederhana, terdapat 3 (tiga) tingkatan dalam hierarki peraturan: undang-undang (*legislation*), pelaksana undang-undang (*second legislation*), dan aturan pelaksana (*tersiery regulation*). Sehingga seyogyanya analisis dan evaluasi adalah modal utama dalam pembentukan suatu peraturan pelaksanaan atas undang-undang, baik perubahan maupun penggantian.

Terdapat beberapa hal yang mendasari adanya perubahan atas suatu peraturan pelaksana, yaitu:

1. Lahirnya peraturan perundang-undangan baru, baik berupa penggantian atau perubahan atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Putusan *Judicial Review* terhadap peraturan perundang-undangan yang menganulir atau membatalkan suatu norma atau keseluruhan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam teknik perancangan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah.³ Namun selain terkait dengan delegasi tersebut, ada juga norma amanat mengenai batasan waktu penetapan peraturan pelaksanaan. Tentunya norma mengenai batas waktu tersebut merupakan norma suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan harus dilaksanakan.

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan suatu wewenang untuk menilai apakah isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu

¹ Ahsin Tohari, Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: Erlangga, 2016), 45.

² Fakhry Amin, dkk., Ilmu Perundang-Undangan (Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), 2.

³ Lampiran II angka 198 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁴ Tentunya hasil *Judicial Review* tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat pula untuk segera ditindaklanjuti. Konsekuensi dari putusan final ini bahwa semua pihak harus mematuhi perubahan keadaan hukum yang diciptakan melalui putusan Mahkamah Konstitusi dan mengimplementasikannya.⁵ Namun, fakta menunjukkan bahwa putusan final dan mengikat ini sering tidak direspon positif oleh organ pembentuk undang-undang sehingga besar kemungkinan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak implementatif.⁶

Hasil putusan *Judicial Review* tidak hanya berdampak pada undang-undang yang diuji, namun juga dapat berdampak pada peraturan pelaksanaan atau peraturan teknis terhadap suatu undang-undang. Sebagai contoh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 yang mengubah norma dalam Pasal 169 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang batas usia calon wakil Presiden (UU No.7 Tahun 2017) yang sebelumnya berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun, ditambahkan dengan norma “atau berpengalaman sebagai Kepala Daerah baik di Tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota”. Tentunya pengubahan bunyi norma atas pasal tersebut berdampak terhadap peraturan yang lebih rendah, seperti Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2023 tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Peraturan KPU No. 19 Tahun 2023) yang juga mengatur mekanisme pendaftaran calon presiden dan calon wakil presiden. Berdasarkan kasus tersebut, diperlukan analisa dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan mana saja yang terdampak atas Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Tulisan ini sedikit-tidaknya memiliki perbedaan dengan sejumlah penelitian terdahulu yakni diantaranya, *pertama*, Bagus Hermanto yang secara khusus untuk mendalami secara komprehensif dengan mengkaji, menganalisis, dan menemukan problematika legislasi di Indonesia yang mengarah pada perlunya *ex-ante* dan *ex-post facto* dalam legislasi Indonesia, serta terkait dengan mengkaji, menganalisis, dan mengonstruksikan bentuk-bentuk pendekatan serta arah penguatan dalam tatanan arah *ex-ante* dan *ex-post facto* dalam penataan legislasi di Indonesia.⁷ *Kedua*, Ade Irawan Taufik yang secara khusus membahas mengenai bagaimana penafsiran atas Pasal 97 C Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimaknai sebagai dasar hukum dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Perbedaannya bahwa kedua tulisan tersebut belum

⁴Machmud Aziz, “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia”, Jurnal Konstitusi 7, No. 5 (2010), 127.

⁵Eka N.A.M. Sihombing, Cynthia Hadita, “Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Ideal Form of Follow-Up on the Decision of the Constitutional Court in Testing the Law)”, Jurnal APHTN-HAN 1, No. 1 (2022) : 36.

⁶Ali Marwan Hsb, “Tindak Lanjut Lembaga Legislatif atas Putusan Mahkamah Konstitusi yang Membatalkan Ketentuan dalam Undang-Undang”, Jurnal Hukum Perancang Peraturan Perundang-Undangan 2, No. 1 (2016): 26.

⁷Bagus Hermanto, “Pembenahan Pendekatan *Ex-Ante* dan *Ex-Post Facto* dalam Perbaikan Kualitas Legislasi dan Penataan Perundang-Undangan Indonesia”, Jurnal Legislasi Indonesia 20, No.2 (2023): 49-50.

mengkaji secara khusus bagaimana peranan analisa dan evaluasi hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸

Maka dalam rangka memperdalam pembahasan sebagaimana dimaksud di atas, penulis memetakannya ke dalam 2 (dua) identifikasi masalah, sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana peranan analisis dan evaluasi dalam pelaksanaan pasal delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan? Dan *kedua* bagaimana konsep analisis dan evaluasi terhadap putusan *Judicial Review* peraturan perundang-undangan?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan secara kualitatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁹ Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁰

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹¹

C. Analisa dan Evaluasi sebagai Ex-Ante Review

Lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 15 Tahun 2019) dikenal sebagai mekanisme pemantauan dan peninjauan. Pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹² Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemantauan dan peninjauan walaupun hanya membatasi pada undang-undang, namun yang

⁸Ade Irawan Taufik, "Analisis Yuridis Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, *Jurnal Perundang-Undangan* 10, No. 2 (2022): 295-296.

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), 35.

¹⁰ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), 118.

¹¹ *Op.Cit.*, 135.

¹² Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

menjadi barometer adalah tataran pelaksanaan atau implementasi. Sehingga pelaksanaan pemantauan dan peninjauan tidak dapat dilakukan dengan menilai sisi norma dalam batang tubuh undang-undang saja. Undang-undang tidak berdiri sendiri dalam penerapannya, tetapi dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan yang lebih rendah, baik yang bersumber dari delegasi langsung maupun tidak langsung.

Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No.13 Tahun 2022) terdapat mekanisme baru yaitu Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan.¹³ Dengan adanya mekanisme baru ini, maka jelas ada dikotomi antara pemantauan dan peninjauan dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Jika melihat objek analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.¹⁴
- b. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁵
- c. Rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai naskah akademik.¹⁶
- d. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁷
- e. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁸
- f. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.¹⁹
- g. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.²⁰

¹³ Pasal 97 C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

¹⁴ Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

¹⁵ Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

¹⁶ Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

¹⁷ Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

¹⁸ Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

¹⁹ Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

²⁰ Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Jika melihat beberapa hal tersebut, maka terlihat jelas perbedaan antara pemantauan dan peninjauan dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Beberapa perbedaan tersebut yaitu pemantauan dan peninjauan dilakukan *ex-post* atau dilakukan setelah undang-undang tersebut ditetapkan, sedangkan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dilakukan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan atau *ex-ante*.

Ex-ante review merupakan mekanisme yang bertujuan mewujudkan proses legislasi yang baik yang mana dalam prosesnya harus memuat beberapa kategori, yaitu:²¹

- a. Metodologi legislasi (*legislative methodology*), yaitu berkaitan dengan substansi legislasi, metodologi yang dapat digunakan untuk mengelaborasi substansi normatif.
- b. Teknik legislasi (*legislative technique*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dari aspek formalnya, misalnya struktur dalam substansi undang-undang.
- c. Perancangan legislasi (*Legislative drafting*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dari perumusan norma dalam undang-undang.
- d. Komunikasi legislasi (*Legislative communication*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dari bagaimana cara mengkomunikasikan substansi normatif suatu peraturan.
- e. Prosedur legislasi (*Legislative procedure*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dengan melihat proses pembahasan, pengundangan, dan implementasi suatu peraturan.
- f. Manajemen legislasi (*The management of legislation*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dengan melihatnya sebagai bagian dari suatu perencanaan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia, kategori ini melihat kualitas suatu undang-undang dengan mengukurnya dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang telah ditetapkan.
- g. Aspek sosiologis dalam legislasi (*The sociology of legislation*), yaitu mengukur kualitas legislasi dengan melihat proses politik dalam pembahasan, pengundangan, proses implementasi, dan juga efek dari legislasi dari perspektif sosiologis.
- h. Teori legislasi (*The theory of legislation*), yaitu mengukur kualitas legislasi dengan melihat fungsi legislasi sebagai instrumen panduan sosial dan kontrol dari negara.

²¹ Luzius Mader, "Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation," *Statute Law Review* 22, July (2001):119-131 sebagaimana dikutip dalam Victor Imanuel W. Nalle, "Konstruksi Model Pengujian *Ex-Ante* terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 10, No. (2013):445.

D. Analisis dan Evaluasi dalam Kebutuhan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang

1. Kebutuhan Berdasarkan Undang-Undang yang Baru

Pada dasarnya pembentukan peraturan perundang-undangan ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat, bukan sebaliknya. Hal ini menjadi *qonditio sine quanon* dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapannya, yang harus memperhatikan aspek substansi dan teknik perancangan. Demikian pula pembentukan peraturan perundang-undangan adalah landasan hukum bermasyarakat, secara teoritis hukum (peraturan perundang-undangan) adalah “alat untuk merekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik”. Terkadang orang menggunakan perundang-undangan untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata. Penguasaan atau pengarahan proses sosial ini disebut “*social engineering*”.²²

Law as a tool of social engineering merupakan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan/merekayasa dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Pound menyatakan bahwa, hukum tidak hanya sekedar dapat digunakan untuk melanggengkan kekuasaan, namun hukum dapat berfungsi sebagai alat rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*).²³ Konsep “*law as a tool of social engineering*” yang merupakan inti pemikiran dari aliran *pragmatic legal realism* kemudian dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan penyesuaian situasi dan kondisi di Indonesia.²⁴ Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya daripada di Amerika Serikat. Alasannya karena menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme daripada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia.²⁵

Sifat mekanisme itu nampak dengan digunakannya istilah “*tool*” oleh Roscoe Pound itulah sebabnya mengapa Mochtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah “sarana” daripada alat. Di samping disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi tersebut dikaitkan pula dengan filsafat budaya dari Northrop dan *policy-oriented* dari Laswell dan Mc Dougall.²⁶ Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan itu dapat berupa undang-undang, yurisprudensi, atau kombinasi keduanya. Dalam hal ini, Indonesia mengutamakan penerapan peraturan perundang-undangan sebagai sarana pembaharuan hukum daripada menerapkan yurisprudensi. Oleh karenanya, agar pelaksanaan

²² C.J.M. ar. Schuyt dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1980), 117.

²³ Lily Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, (Bandung : Citra Aditya, 1990), 47.

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan* (Bandung: Binacipta, 2006), 9.

²⁵ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks ke-Indonesiaan* (Jakarta:CVUtomo, 2006),415.

²⁶ Galih Orlando, Hukum Sebagai Kontrol Sosial dan Social Engineering (Telaah terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan), *Tarbiyah bil Qalam Jurnal Pendidikan, Agama dan Sains* VII, Edisi January – Desember (2023):39.

penerapan peraturan perundang-undangan selaras dengan tujuan pembaharuan hukum, perancangan peraturan perundang-undangan harus mengadaptasi pemikiran aliran *Sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.²⁷

Banyak peraturan perundang-undangan baru yang lahir di setiap tahun dan banyaknya peraturan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Potensi ketidakpastian ini terjadi karena tumpang tindihnya aturan dan juga pertentangan antara aturan yang satu dengan lainnya. Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu upaya agar aturan hukum menjadi lebih integratif dan komprehensif sehingga dengan demikian aturan hukum yang diterbitkan tidak tumpang tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lainnya.²⁸

Terdapat tiga aspek pembentukan hukum yang menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Pertama*, keabsahan secara yuridis (*juridische geltung*), yakni apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama jika materi perundangan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. *Kedua*, keabsahan sosiologis (*soziologische geltung*), yakni apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima oleh masyarakat. *Ketiga*, keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) yakni apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.²⁹

Jika ditinjau dari sudut pandang pemberlakuan peraturan perundang - undangan, masa waktu berlakunya suatu peraturan perundang-undangan menjadi unsur utama dalam kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.³⁰ Pencabutan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam peraturan perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah peraturan perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.³¹ Dengan ketentuan tersebut, maka ketika undang-undang baru mencabut undang-undang lain, maka peraturan pelaksanaan atas suatu undang-undang tersebut masih berlaku sepanjang belum ada ketentuan dalam undang-undang atau peraturan yang secara tegas mencabut peraturan pelaksanaan tersebut.

Tetapi terdapat ketentuan yang digunakan hampir di setiap peraturan perundang-undangan untuk menyatakan peraturan pelaksana dari suatu

²⁷ Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2007), 74.

²⁸ Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, "*Laporan Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan tentang Kekarantinaan*" (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2013), 2.

²⁹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 53. Sebagaimana dikutip dalam Taufik H. Simatupang, "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, No.2 (2019): 219.

³⁰ Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan No. 223.

³¹ Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan No. 228.

peraturan perundang–undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang–undangan, dengan menggunakan frasa “.....dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam ... (jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan) ini”.³² Jika mendasari pada teknik rumusan norma tersebut, maka perlu ditetapkan apakah peraturan pelaksana atas undang-undang yang diubah atau dicabut dinyatakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan materi muatan undang-undang yang baru.

Kata bertentangan dalam lingkup peraturan perundang-undangan tentunya sangat erat dengan *Judicial Review*. Namun penulis berpendapat tidak hanya *Judicial Review* saja yang dapat berperan dalam menyatakan apakah peraturan pelaksana tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. *Eksekutif Review* merupakan istilah yang cukup sering digaungkan. Namun yang juga harus diperjelas adalah lembaga yang berwenang melaksanakan *Eksekutif Review*, dan mekanisme pelaksanaan *Eksekutif Review* tersebut. Obyek *Eksekutif Review* adalah peraturan yang bersifat *regeling* melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang dibuat pemerintah tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum bagi masyarakat.³³ Terdapat 6 (enam) perbedaan antara *Eksekutif Review* dan *Judicial Review* (Tabel 1):

Tabel 1. Perbedaan *Judicial Review* dan *Eksekutif Review*

	<i>Judicial Review</i>	<i>Executive Review</i>
Lembaga yang melakukan	Lembaga Peradilan (Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung)	Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah
Tujuan	Memastikan kepastian hukum dan keadilan, serta memastikan bahwa peraturan perundang - undangan sesuai dengan norma hukum yang lebih tinggi.	Memastikan bahwa peraturan perundang - undangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif itu sendiri (atau peraturan daerah) tetap sinkron, konsisten, dan efektif.
Objek Pengujian	MK: kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 MA: kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang - undang	Peraturan perundang - undangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif itu sendiri

³²Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan No. 282.

³³Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2009), 63.

Dasar Pengujian Proses	atas permintaan pihak yang dirugikan proses peradilan	atas inisiatif lembaga eksekutif sendiri analisis atau kajian
Sifat Putusan	bersifat final dan mengikat	tidak mengikat dan dapat dilakukan peninjauan ulang atau perbaikan.

Sumber: Hasil identifikasi penulis

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.³⁴ Setiap peraturan perundang-undangan harus merujuk pada peraturan yang lebih tinggi secara hierarki agar tidak bertentangan antar satu dengan yang lain sebagai sistem kesatuan.³⁵ Sehingga tentunya dibutuhkan penyesuaian antara materi muatan peraturan yang lebih rendah dengan undang-undang yang baru.

Hasil analisis dan evaluasi ini kemudian dapat menjadi dasar bagi presiden untuk menentukan urgensi kebutuhan hukum apakah peraturan pelaksana atas undang-undang yang berlaku masih relevan dengan peraturan baru, membutuhkan penyesuaian dengan perubahan, atau tidak relevan dan bertentangan sehingga harus dicabut dan dilakukan penggantian peraturan pelaksana. Perencanaan yang mendasarkan pada hasil analisis dan evaluasi tentunya akan mendeteksi problematika atas undang-undang eksisting. Problematika seperti regulasi yang tumpang tindih, ketidakharmonisan antar peraturan, dan regulasi yang berlebihan dari segi kuantitas. Padahal peraturan perundang-undangan merupakan elemen penting dalam negara hukum untuk menjalankan upaya pencapaian tujuan nasional, sehingga sudah seharusnya dari peraturan itu sendiri tidak boleh ada yang bermasalah.³⁶

Analisis dan evaluasi yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) bersifat *ex-post* karena dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dan diberlakukan.³⁷ Proses analisis dan evaluasi juga semestinya dilakukan terhadap peraturan di bawah undang-undang sebagai dampak dari dicabutnya atau lahirnya suatu undang-undang. Hasil Analisis dan evaluasi tersebut dapat merekomendasikan kesimpulan sebagai berikut:

- a) kebutuhan pembentukan regulasi;
- b) relevansi peraturan pelaksanaan yang eksisting dengan undang-undang yang baru; atau
- c) pemetaan peraturan pelaksanaan yang masih memiliki daya laku, namun tidak memiliki daya guna.

³⁴ Fauzi Iswahyudi., *Peran Perancang Peraturan Perundang Undangan dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah* (Medan: Enam Media, 2020), 9.

³⁵ Arif Awangga, *Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: CV Cendekia Press, 2020), 12.

³⁶ Anggita Yudanti dan Wicpto Setiadi, "Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah", *Jurnal Hukum dan Konstitusi Volksgeist* 5, No.1 (2022):28.

³⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019", Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2019, 6.

Hasil Analisis dan evaluasi tersebut kemudian dapat menjadi bahan (*feeding*) dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan sebagai justifikasi bahwa pemerintah telah memastikan terdapat peraturan pelaksana yang mengatur materi muatan yang didelegasikan oleh undang-undang tersebut. Namun sampai saat ini belum ada ketentuan teknis yang mengatur mengenai mekanisme tindak lanjut atas rekomendasi tersebut.

Selain tidak adanya instrumen hukum sebagai justifikasi tersebut, ada problematika lain terkait dengan pemenuhan untuk membentuk peraturan pelaksanaan yang lebih dari jangka waktu yang telah ditetapkan. Seperti yang telah penulis bahas sebelumnya bahwa dalam proses pembentukan peraturan pelaksanaan terdapat kendala yang membuat yang tidak kunjung terselesaikan peraturan pelaksanaan, antara lain³⁸:

- a) Masih terdapat rancangan yang belum final di internal pemrakarsa sehingga tidak dapat segera dilakukan pembahasan dengan kementerian/lembaga negara non-kementerian lain dalam rapat Panitia Antar Kementerian (PAK);
- b) Masih terdapat egosektoral dalam setiap penyusunan peraturan yang menyebabkan pembahasan menjadi lama dan tidak dapat segera diputuskan dalam rapat antar kementerian/lembaga negara non-kementerian;
- c) Koordinasi antar kementerian/lembaga negara non-kementerian belum berjalan dengan baik dimana kementerian/lembaga negara non-kementerian terkait tidak menghadiri rapat PAK secara rutin atau menghadiri rapat penyusunan namun dengan perwakilan yang berganti-ganti; dan
- d) Kebijakan terhadap substansi tertentu dalam rancangan yang tidak kunjung selesai membutuhkan pengambil keputusan yang lebih tinggi (*high level meeting*) untuk memutuskan kebijakan.

Peraturan Pelaksanaan adalah peraturan yang memuat pengaturan teknis dalam rangka pelaksanaan suatu undang-undang. Pembentukan peraturan pelaksanaan merupakan kelanjutan dari proses penyusunan undang-undang. Tentunya jika terdapat materi muatan yang telah didelegasikan oleh undang-undang untuk diatur dalam peraturan pelaksanaan, namun peraturan pelaksanaan tersebut belum dibentuk akan mengakibatkan kekosongan hukum. Kekosongan hukum tersebut akan berdampak pada efektivitas dari pelaksanaan undang-undang tersebut. Seperti yang terjadi pada tahun 2015, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak dapat diterapkan karena aturan di dalam undang-undang tersebut mengharuskan adanya peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur lebih lanjut.

Salah satu contoh urusan yang membutuhkan pengaturan lebih lanjut antara lain soal pelimpahan urusan kehutanan, pertambangan, kelautan, dan perikanan dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Provinsi. Belum ditetapkannya peraturan pelaksanaan menimbulkan kebingungan di tingkat pemerintah kabupaten/kota

³⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Kegiatan Pemantauan Pelaksanaan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2023, Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, dan Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2023", Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2023, 44-45.

dan pemerintah provinsi. Di satu sisi, Pemerintah Kabupaten/Kota ingin melimpahkan urusan ke Pemerintah Provinsi. Namun, di sisi lain, mekanisme pelimpahannya belum jelas. Selain itu, persoalan ini juga menimbulkan kebingungan saat ada investor yang ingin menanamkan modalnya.³⁹

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU No. 11 Tahun 2009) menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah yang memuat delegasi pengaturan terkait penanggulangan kemiskinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23, belum ditetapkan. Terjadi kekosongan peraturan yang merupakan salah satu variabel efektivitas pelaksanaan undang-undang.⁴⁰ Selain itu, hasil analisis dan evaluasi atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika (UU No. 5 Tahun 1997)⁴¹ menyatakan bahwa pasal delegasi yang mendelegasikan peraturan pemerintah untuk mengatur mengenai pemantauan prekursor dan alat-alat, belum ditetapkan.

Sebelum memegang jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat⁴² sebagai berikut: Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa".

Berdasarkan sumpah tersebut, presiden memiliki sumpah untuk menjalankan undang-undang. Batasan waktu untuk menetapkan peraturan pelaksanaan dalam norma suatu undang-undang, bersifat mengikat memiliki konsekuensi ketika tidak dilaksanakan. Pengertian kata "harus ditetapkan paling lambat" dapat diartikan sebagai batasan waktu yang diberikan undang-undang kepada pemilik kewenangan atribusi untuk menetapkan suatu peraturan pelaksanaan. Kata "harus" menganut asas *lex imperfecta*. Asas ini lebih cenderung kepada aturan yang bersifat prosedural atau semacam petunjuk penggunaan, petunjuk penggunaan harus dilakukan dengan urut atau runtut agar bisa mendapatkan hasil yang maksimal, seperti dalam hal membuat aturan hukum, sebelum membuat aturan hukum tentunya ada skema yang harus diikuti, langkah demi langkah agar tersistem dan mendapatkan hasil yang maksimal dan menyeluruh untuk kepentingan bersama. Dalam hal ini, petunjuk teknis tersebut merupakan hukum

³⁹Aturan Pelaksanaan Belum Ada, <https://www.kppod.org/berita/view?id=464> diakses tanggal 18 November 2024

⁴⁰ Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Perlindungan Dan Jaminan Sosial, BPHN Kementerian Hukum dan HAM Tahun 2022, 157

⁴¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika Serta Peraturan Pelaksananya", Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2022, 199.

⁴² Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

tanpa sanksi yaitu hanya menerangkan apa-apa yang harus dilakukan agar suatu produk hukum dapat lahir dan mampu memberikan rasa keadilan.

Pembentukan peraturan pelaksanaan dilakukan berdasarkan perencanaan. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah⁴³ yang penyusunannya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Hal ini juga berlaku mutatis mutandis terhadap Perencanaan Penyusunan Peraturan Presiden. Namun jika terdapat ikhwal yang mendesak maka pemrakarsa dapat mengajukan melalui mekanisme izin prakarsa kepada Presiden.

Data realisasi capaian Perencanaan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam 5 (lima) tahun terakhir (2020-2024) menunjukkan rendahnya capaian penyelesaian penyusunan peraturan pemerintah (sebagaimana ditunjukkan Tabel 2) dan peraturan presiden sebagaimana ditunjukkan Tabel 3).

Tabel 2. Capaian Program Penyusunan Peraturan Pemerintah

Tahun	Jumlah	Realisasi					Total
		2018	2019	2020	2021	2022	
2018	43	4	10	6	2	2	24 (56%)
2019	33		3	12	6	1	22 (51%)
2020	29			1	5	2	8 (28%)
2021	25				1	4	5 (20%)
2022	29					4	4 (21%)

Sumber: BPHN, 2024

Tabel 3. Capaian Program Penyusunan Peraturan Presiden

Tahun	Jumlah	Realisasi					Total
		2018	2019	2020	2021	2022	
2018	30	2	6	4	1	2	15 (50%)
2019	28		2	3	6	3	14 (50%)
2020	27			3	2	6	11 (28%)
2021	22				2	6	8 (20%)
2022	22					2	2 (21%)

Sumber: BPHN, 2024

Berdasarkan tabel diatas, terlihat rendahnya jumlah proses pembentukan peraturan pelaksanaan yang tepat waktu sesuai dengan perencanaan. Terdapat beberapa peraturan pelaksanaan yang bahkan ditetapkan setelah 5 (lima) tahun sejak awal dilakukan perencanaan penyusunan. Proses pembentukan peraturan

⁴³ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

pelaksanaan yang tidak kunjung terselesaikan hingga akhir tahun disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:⁴⁴

- 1) Masih terdapat rancangan yang belum final di internal pemrakarsa sehingga tidak dapat segera dilakukan pembahasan dengan Kementerian/Lembaga lain dalam rapat PAK.
- 2) Masih terdapat egosektoral dalam setiap penyusunan peraturan yang menyebabkan pembahasan menjadi lama dan tidak dapat segera diputuskan dalam rapat antar Kementerian/Lembaga.

Berdasarkan pemetaan BPHN terhadap jumlah undang-undang yang diterbitkan sejak 2011 sampai dengan tahun 2022⁴⁵, terdapat 234 (dua ratus tiga puluh empat) pasal dari 54 (lima puluh empat) undang-undang yang telah melewati batas waktu pembentukan peraturan pelaksanaan, namun belum dibentuk peraturan pelaksanaannya. Jumlah tersebut terdiri atas 200 (dua ratus) pasal yang mendelegasikan kepada peraturan pemerintah dan 34 (tiga puluh empat) Pasal yang mendelegasikan kepada Peraturan Presiden.

Ketentuan mengenai batas waktu pembentukan peraturan pelaksanaan menggunakan kata “harus”. Dalam teknik perancang peraturan perundang-undangan, kata harus digunakan untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.⁴⁶

Presiden sebagai pembentuk peraturan didasari atas hak dan kewenangan. Hak Presiden tersebut dikenal dengan *Pouvoir Reglementair*. Secara Bahasa, *Pouvoir Reglementair* berasal dari bahasa Perancis berarti kekuasaan untuk mengatur. Hukum Perancis sudah sejak lama membedakan antara *pouvoir legislatif* (kekuasaan legislatif) dan *pouvoir reglementair* (kekuasaan mengatur). *Pouvoir legislatif* hanya dimiliki oleh lembaga pembentuk undang-undang. Sementara, *pouvoir reglementair* dimiliki oleh kepala negara yang dilaksanakan secara bebas. Tujuannya untuk menjalankan suatu undang-undang dan melaksanakan sebaik-baiknya.⁴⁷ Hak tersebut yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Hak inilah yang menjadi dasar presiden untuk membentuk dan menetapkan peraturan pemerintah. Sedangkan delegasi yang dimaksud berdasarkan rumusan norma pasal delegasi yang hanya menentukan jenis peraturan pelaksana dan materi muatan saja, dapat diartikan pelimpahan kewenangan atau pemberian kewenangan dari undang-undang untuk mengatur materi muatan yang didelegasikan.

Dihubungkan antara kewenangan dan batas waktu pembentukan peraturan pelaksanaan, maka batas waktu tersebut adalah batasan waktu

⁴⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Laporan Kegiatan Pemantauan Pelaksanaan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2023, Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, Dan Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2023”, *Op.Cit.*, 55.

⁴⁵ Data Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2023.

⁴⁶ Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁷ Badan Pengkajian MPR RI, *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2017), 108-109.

pemberian kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan kewenangan atribusinya. Sehingga secara teori, Presiden tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan pelaksanaan. Pembentukan peraturan pelaksanaan yang telah melampaui batas waktu dianggap melampaui kewenangan.

Jika melihat dari urgensinya, penulis membagi pasal delegasi menjadi 3 (tiga):

a) Sangat Mendesak

Pasal delegasi segera adalah pasal delegasi yang mendelegasikan materi muatan yang harus segera dibentuk. Apabila belum dibentuk peraturan pelaksanaannya, maka pengaturan dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan tersebut tidak dapat dilaksanakan;

b) Cukup Mendesak

Pasal delegasi cadangan adalah pasal delegasi yang mendelegasikan materi muatan namun masih memiliki tenggang waktu tertentu untuk menyusun peraturan pelaksanaan yang baru, misalnya dikarenakan undang-undang yang mendelegasikan berlaku 3 (tiga) tahun setelah diundangkan, sehingga masih ada tenggang waktu untuk menyusun peraturan pelaksanaannya.

c) Tidak Mendesak

Pasal delegasi tidak Mendesak adalah pasal delegasi yang mendelegasikan materi muatan namun belum perlu dibuat peraturan pelaksanaan baru, misalnya karena sudah diatur sebelumnya oleh peraturan lainnya, atau karena materi muatan tersebut dinilai tidak dibutuhkan untuk diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaan.

Berdasarkan sejarah perumusannya (historis), penulis membagi pasal delegasi dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

a) Kebutuhan (*Need*)

Pasal delegasi kebutuhan (*Need*) adalah pasal delegasi yang dirumuskan atas analisis kebutuhan pengaturan lebih teknis dan materi muatan (ruang lingkup pengaturannya) merupakan lingkup pengaturan/materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun materi muatan tersebut belum diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya (materi muatan baru).

b) Cadangan (*Reserve*)

Pasal delegasi cadangan (*Reserve*) adalah pasal delegasi yang dirumuskan atas analisis kebutuhan pengaturan lebih teknis dan materi muatan (ruang lingkup pengaturannya) merupakan lingkup pengaturan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun materi muatan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan (eksisting) yang lebih rendah. Sehingga pasal delegasi ini akan menjadi rujukan ketika akan mengubah peraturan yang eksisting. Jika menggunakan bahasa perundang-undangan maka pasal delegasi cadangan akan digunakan “dalam hal” ada kebutuhan untuk membuat peraturanpelaksanaan yang merupakan penggantian atau pencabutan peraturan eksisting tersebut.

c) Kebuntuan (*Impasse*)

Pasal delegasi kebutuhan (*Impasse*) adalah pasal delegasi yang dirumuskan akibat tidak adanya kesepakatan dalam penyusunan atau pembahasan.

Ex-Ante Review dilakukan selama proses pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga dalam proses pembentukan tersebut juga harus sudah dilakukan analisis dan evaluasi mengenai kebutuhan peraturan pelaksanaan atas peraturan yang sedang dibentuk. Hasil yang dibutuhkan atas analisis dan evaluasi tersebut adalah pemetaan kebutuhan penyesuaian materi muatan peraturan yang lebih rendah (eksisting). Berkenaan dengan batasan waktu tersebut, maka hasil analisis dan evaluasi semestinya dapat menjadi dasar apakah pasal pendelegasian atas suatu undang-undang perlu ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan baru, atau tetap menggunakan peraturan perundang-undangan eksisting sebagai peraturan pelaksanaan. Sehingga hasil pemetaan tersebut dapat menjadi dasar bagi *stakeholder* untuk melakukan perencanaan pembentukan peraturan pelaksanaan.

2. Kebutuhan Berdasarkan Dampak Putusan *Judicial Review*

Judicial Review terhadap undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁸ Sedangkan dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁴⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah final, pertama, dan terakhir. Ini berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak boleh diadili lagi.⁵⁰ Konsekuensi dari putusan final ini bahwa semua pihak harus mematuhi perubahan keadaan hukum yang diciptakan melalui putusan Mahkamah Konstitusi dan mengimplementasikannya. Namun, fakta menunjukkan bahwa putusan final dan mengikat ini sering tidak direspon positif oleh organ pembentuk undang-undang sehingga besar kemungkinan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak implementatif.⁵¹

Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan keseluruhan atau Sebagian norma dalam undang-undang, tentu berakibat pada terjadinya kekosongan hukum.⁵² Bahkan perencanaan pembentukan undang-undang akibat putusan Mahkamah Konstitusi tidak perlu melalui perencanaan Program Legislasi Nasional, dan termasuk dalam kategori kumulatif terbuka. Hal tersebut bertujuan untuk segera mengisi kekosongan hukum atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Namun dalam prakteknya, seringkali tindak lanjut atas Putusan

⁴⁸ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019).

⁴⁹ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

⁵⁰ Wicipto Setiadi, "Dukungan Politik Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Rechtsvinding* 2, No. 3 (2013): 300.

⁵¹ Ali Marwan Hsb, *Loc.Cit.*

⁵² Eka N.A.M. Sihombing dan Cynthia Hadita, *Op.Cit.*, 39.

Mahkamah Konstitusi hanya dilakukan terhadap peraturan yang di *Judicial Review* saja.

Jika dikaitkan dengan peranan analisis dan evaluasi sebagai *Ex-Ante*, tentunya yang menjadi obyek analisis dan evaluasi bukanlah struktur dalam putusan Mahkamah Konstitusi (seperti kepala putusan, identitas pihak; ringkasan permohonan; pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan; pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan; amar putusan; dan hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera)⁵³, tetapi kebutuhan hukum tindak lanjut atas amar putusan *Judicial Review* tersebut.

Judicial Review tidak hanya berdampak terhadap peraturan perundang-undangan yang di uji. Terdapat efek domino yang mempengaruhi peraturan perundang-undangan lainnya, terutama peraturan pelaksanaan atas peraturan yang di uji tersebut. Ada beberapa bentuk output yang diperlukan sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal tersebut ditunjukkan dengan jamaknya bentuk hukum atau pengaturan yang digunakan untuk mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain ditindaklanjuti melalui:⁵⁴

- a. Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- b. Peraturan Presiden;
- c. Keputusan Presiden;
- d. Peraturan Menteri;
- e. Surat Edaran Menteri;
- f. Keputusan Menteri;
- g. Surat Edaran Direktur Jenderal Kementerian;
- h. Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum;
- i. Peraturan Komisi Pemilihan Umum;
- j. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum;
- k. Peraturan Daerah.

Dengan mempertimbangkan jamaknya bentuk hukum atau pengaturan dalam mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, analisis dan evaluasi dibutuhkan untuk menentukan kebutuhan hukum yang tepat. Setelah memetakan kebutuhan hukum yang tepat, langkah selanjutnya adalah menyusun konsepsi ideal dengan mendasarkan pada putusan *judicial review* tersebut. Konsepsi tersebut kemudian akan menjadi norma dalam peraturan yang akan dibentuk. Hal tersebut menjadi relevan jika dikaitkan dengan definisi norma menurut Hans Kelsen⁵⁵, yaitu sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu.

⁵³ Pasal 48 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁵⁴ Ni'matul Huda, et al, *Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan, 2019), 8.

⁵⁵ Arnold Poli, *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Suatu Kajian Teoretis dan Praktis)* (Yogyakarta: Deepublish Digital, 2024), 3.

Sebagai contoh, salah satu gugatan *Judicial Review* atas undang-undang yang dikabulkan yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-X/2012. Putusan tersebut mengabulkan permohonan Pemohon, yaitu Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan (UU No.10 Tahun 1998) adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap sepanjang tidak dimaknai termasuk untuk kepentingan peradilan mengenai harta bersama dalam perkara perceraian.

Apabila mendasari pada amar putusan maka penulis berpendapat terdapat kebutuhan hukum untuk mengatur seperti prosedur, batasan hak dan kewajiban perbankan. Diperlukan analisis dan evaluasi untuk mengetahui kebutuhan hukum lainnya serta jenis peraturan yang sesuai dengan kebutuhan. Hal tersebut untuk menjamin kepastian hukum bagi subyek hukum.

Ada beberapa langkah untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap dampak Putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a. Melakukan analisis terhadap norma dan unsur yang diubah atau dibatalkan. Hal ini untuk memahami apakah norma yang diputuskan tersebut berkaitan dengan norma dalam pasal lain dalam undang-undang tersebut.
- b. Pemetaan terhadap peraturan pelaksanaan yang terdampak. Terhadap norma yang diubah atau dibatalkan tersebut, tentunya berdampak terhadap norma pengaturan dalam peraturan pelaksanaan. Tentunya peraturan tersebut tidak hanya sebatas Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden saja tetapi juga Peraturan Menteri/Kepala Lembaga dan Peraturan Daerah.
- c. Penyusunan rekomendasi konsepsi yang sesuai dengan putusan. Hal ini menjadi sangat penting, mengingat *ex-post review* merupakan *feeding* bagi pemangku kepentingan untuk melakukan pembentukan peraturan yang baru, sehingga menjadi petunjuk yang jelas mengenai arah perubahan sekaligus rambu bagi pemangku kepentingan mengenai hal-hal yang tidak boleh dilakukan agar tidak bertentangan dengan putusan *Judicial Review*.
- d. Penyusunan rekomendasi berupa kebutuhan hukum untuk mengubah peraturan yang terdampak putusan *Judicial Review*.

Adanya kebutuhan hukum untuk menindaklanjuti hasil *Judicial Review* yang membatalkan atau mengubah suatu norma dalam undang-undang, maka analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi sarana dalam menyusun kebutuhan hukum, baik terhadap undang-undang yang di *Judicial Review*-kan, terhadap peraturan perundang-undangan lain yang terdampak, maupun kebutuhan instrument hukum lainnya.

Kementerian Hukum c.q BPHN selaku lembaga yang diberikan kewenangan dalam melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, harus segera melakukan akselerasi atau percepatan untuk

memaksimalkan peranan analisis dan evaluasi yang dibutuhkan oleh pemerintah selaku penyelenggara Pemerintahan maupun masyarakat sehingga akan tercipta kepastian hukum mengenai keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan atau regulasi.

E. Kesimpulan

Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan melalui fungsi *ex-ante review* memiliki peranan yang sangat penting dalam proses *executive review*. Terhadap lahirnya suatu peraturan perundang-undangan, analisis dan evaluasi menjadi sarana dalam inventarisasi kebutuhan peraturan pelaksanaan atas suatu undang-undang yang sedang disusun, menilai relevansi peraturan pelaksanaan yang eksisting sehingga dapat mendeteksi apakah peraturan eksisting tersebut bertentangan atau tidak dengan undang-undang yang sedang disusun. Tentunya dengan adanya hasil analisis dan evaluasi tersebut akan menjamin kepastian hukum suatu regulasi, apakah tetap berlaku atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga ketika suatu undang-undang telah ditetapkan, maka inventarisasi kebutuhan peraturan pelaksanaan atas suatu undang-undang dapat menjadi dasar untuk segera dilakukan proses perencanaan dan penyusunan peraturan pelaksanaan. Analisa dan evaluasi terhadap putusan *Judicial Review* dapat dilakukan dengan melakukan:

- a. Melakukan analisis serta evaluasi terhadap norma dan unsur yang diubah atau dibatalkan;
- b. Pemetaan terhadap peraturan pelaksanaan yang terdampak;
- c. Penyusunan rekomendasi konsepsi yang sesuai dengan putusan; dan
- d. Penyusunan rekomendasi berupa kebutuhan hukum untuk mengubah peraturan yang terdampak putusan *Judicial Review*.

Daftar Pustaka

- Amiruddin, H. Zainal Asikin. Pengantar Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada). 2006.
- Awangga, Arif. *Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung; CV Cendikia Press). 2020.
- Amin, Fakhry dkk. *Ilmu Perundang-Undangan* (Banten: PT Sada Kurnia Pustaka),.2023.
- Aziz, Machmud. “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia”. *Jurnal Konstitusi* 7, No. 5 (2010):127
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikitropika Serta Peraturan Pelaksananya*. Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM, 2022.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum*

- Perlindungan dan Jaminan Sosial*. Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM, 2022.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Laporan Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kekarantinaan*. Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional BPHN, 2013.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Laporan Kegiatan Pemantauan Pelaksanaan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2023, Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, dan Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2023*. Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM, 2023.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Laporan Kegiatan Pemantauan Pelaksanaan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2023, Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, dan Program Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2023*. Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2023.
- Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan RI, *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2017.
- Hermanto, Bagus. Pembentukan Pendekatan *Ex-Ante* dan *Ex-Post Facto* Dalam Perbaikan Kualitas Legislasi dan Penataan Perundang-Undangan Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, No.2 (2024): 49-50.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2009.
- Hsb, Ahli Marwan. "Tindak Lanjut Lembaga Legislatif atas Putusan Mahkamah Konstitusi yang Membatalkan Ketentuan dalam Undang-Undang," *Jurnal Hukum Perancang Peraturan Perundang-Undangan* 2, No. 1 (2016):26.
- Huda, Ni'matul. *Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan), 2019.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada). 2010
- Poli, Arnold. *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Suatu Kajian Teoretis dan Praktis)* (Yogyakarta: Deepublish Digital), 2024.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa). 1980.
- Setiadi, Wicipto. "Dukungan Politik Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Rechtvinging* 2, No. 3 (2013):300.
- Sihombing, Eka N.A.M., dan Cynthia Hadita, "Bentuk Ideal Tindak Lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang". *Jurnal APHTN-HAN* 1, No. 1 (2022): 36-39.

- Simatupang, Taufik H. "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, No.2 (2019): 219.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada). 2006.
- Taufik, Ade Irawan "Analisis Yuridis Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. *Jurnal Perundang-Undangan* 10. No.2 (2022):295-296.
- Tohari,Ahsin. *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Erlangga). 2016.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Yudanti, Anggita dan Wicipto Setiadi, "Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah," *Jurnal Hukum dan Konstitusi Volksgeist* 5, No.1 (2022):28.