

PROBLEMATIKA KUALITAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM

Reulina Br Bangun

Universitas Al Azhar Medan

Nazwa Ratu Camelia

Universitas Al Azhar Medan

Yenie Murdani

Universitas Al Azhar Medan

Shindy Aulia Putri

Universitas Al Azhar Medan

Sahnaya Tria Madani

Universitas Al Azhar Medan

Nazwa Ramadhani

Universitas Al Azhar Medan

Alamat: JL. Veteran pasar 8, Helvetia, Kecamatan, Medan Deli, kabupaten Deli Serdang,
Sumatera Utara 20241

Email: reulinab@gmail.com¹, camaliaalubis1637@gmail.com², yenimrdni40@gmail.com³,
shindyp982@gmail.com⁴, sahnayatriamadani@gmail.com⁵, nazwamarianda@gmail.com⁶

Abstract. *The formation of laws and regulations in Indonesia constitutes a fundamental process in establishing an orderly legal system and ensuring legal certainty. However, in practice, various problems still affect the quality of legislative formation. This study aims to analyze the quality of law-making in Indonesia from the perspective of Law Number 12 of 2011 and its implications for legal certainty. The research employs a normative legal method with statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the quality of legislative formation faces several issues, including limited public participation, regulatory disharmony, and the presence of formal defects in the law-making process. These problems contribute to weakened legal certainty and may lead to injustice in legal implementation. Therefore, improvements are necessary to ensure that the legislative process becomes more transparent, participatory, and aligned with established legal principles to strengthen legal certainty in Indonesia.*

Keywords: *legislative formation, legal quality, legal certainty, regulatory disharmony, public participation.*

Abstrak. Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan proses fundamental dalam mewujudkan sistem hukum yang tertib dan menjamin kepastian hukum. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai problematika yang memengaruhi kualitas pembentukan peraturan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta implikasinya terhadap kepastian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan masih menghadapi berbagai permasalahan, antara lain kurangnya partisipasi publik, disharmonisasi antar peraturan, serta adanya kecenderungan cacat formil dalam proses pembentukan. Permasalahan tersebut berdampak pada lemahnya kepastian hukum dan berpotensi

menimbulkan ketidakadilan dalam penerapannya. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan agar lebih transparan, partisipatif, dan sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menjamin kepastian hukum di Indonesia.

Kata Kunci: pembentukan peraturan perundang-undangan, kualitas hukum, kepastian hukum, disharmonisasi, partisipasi publik.

PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan aspek fundamental dalam penyelenggaraan negara hukum, karena menjadi dasar dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, keberadaan peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Oleh karena itu, kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi hal yang sangat krusial untuk diperhatikan.

Secara normatif, mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian mengalami perubahan. Undang-undang ini mengatur secara sistematis mengenai tahapan pembentukan peraturan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan. Selain itu, undang-undang tersebut juga menekankan pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta keterbukaan atau partisipasi publik. Namun demikian, dalam praktiknya, kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi berbagai problematika. (Indrati, 2020 pp. 1-48) Salah satu permasalahan yang sering muncul adalah kurang optimalnya partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan, sehingga regulasi yang dihasilkan cenderung tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat. Selain itu, masih ditemukan adanya disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal, yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih norma dan menimbulkan kebingungan dalam penerapannya (Marzuki, 2008 pp. 137-172).

Permasalahan lain yang tidak kalah penting adalah adanya indikasi cacat formil dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Cacat formil tersebut dapat berupa ketidaksesuaian dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan

perundang-undangan, seperti terbatasnya transparansi dalam proses pembahasan maupun percepatan pembentukan undang-undang tanpa melalui tahapan yang optimal. Kondisi ini pada akhirnya berdampak pada kualitas substansi peraturan problematika tersebut menunjukkan bahwa meskipun secara normatif telah terdapat pengaturan yang cukup komprehensif, implementasi dalam praktik belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang dihasilkan serta berpotensi melemahkan legitimasi hukum dari peraturan tersebut. Berbagai prinsip-prinsip yang diharapkan. Hal ini tentu berimplikasi terhadap kepastian hukum, karena peraturan yang tidak disusun secara berkualitas berpotensi menimbulkan multitafsir, inkonsistensi, bahkan konflik hukum dalam penerapannya. (Asshiddiqie, 2010 pp. 93-145).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian terhadap norma-norma hukum yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan kualitas pembentukan peraturan serta kepastian hukum.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, sementara bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli hukum, serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif dengan mengkaji kesesuaian antara praktik pembentukan peraturan perundang-undangan dengan ketentuan normatif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta menilai implikasinya terhadap kepastian hukum di Indonesia.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Problematika Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia secara normatif telah memiliki landasan hukum yang jelas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini mengatur secara sistematis tahapan pembentukan peraturan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan, serta menekankan pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Namun demikian, dalam praktiknya, kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi berbagai problematika yang signifikan. (Huda, 2005 pp. 65-102).

Salah satu permasalahan utama adalah lemahnya implementasi asas keterbukaan dan partisipasi publik. Secara normatif, masyarakat diberikan ruang untuk terlibat dalam proses pembentukan peraturan, baik melalui penyampaian aspirasi maupun partisipasi dalam pembahasan. Akan tetapi, dalam praktiknya, partisipasi publik seringkali hanya bersifat formalitas tanpa memberikan pengaruh yang signifikan terhadap substansi peraturan yang dibentuk. Kondisi ini menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip demokrasi deliberatif, sehingga produk hukum yang dihasilkan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Selain itu, disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan masih menjadi problematika yang serius. Disharmonisasi ini dapat terjadi secara vertikal, yaitu antara peraturan yang berbeda tingkat, maupun secara horizontal, yaitu antara peraturan yang setingkat. (Marzuki, 2008 pp. 188-214) Dalam perspektif teori hierarki norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, setiap norma hukum harus selaras dengan norma yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan. Namun dalam praktiknya, masih banyak ditemukan peraturan yang tumpang tindih atau bahkan bertentangan satu sama lain, yang menunjukkan lemahnya proses harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Problematika lainnya adalah adanya kecenderungan terjadinya cacat formil dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Cacat formil ini dapat berupa tidak terpenuhinya prosedur yang telah ditentukan, seperti proses pembahasan yang tidak transparan, pembentukan peraturan dalam waktu yang sangat singkat, atau tidak

dilakukannya kajian akademik yang memadai. Kondisi ini tidak hanya memengaruhi kualitas substansi peraturan, tetapi juga dapat mengurangi legitimasi hukum dari peraturan tersebut. (Kelsen, 1967 (Second Edition) pp. 193-221).

Di samping itu, terdapat pula pengaruh kepentingan politik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses legislasi yang seharusnya didasarkan pada kebutuhan hukum masyarakat seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu, sehingga menghasilkan peraturan yang tidak sepenuhnya objektif. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas pembentukan peraturan tidak hanya ditentukan oleh aspek teknis, tetapi juga oleh faktor politik yang memengaruhi proses tersebut.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa problematika kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bersifat multidimensional, mencakup aspek prosedural, substansial, dan politis. Permasalahan-permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan praktik yang terjadi di lapangan. (Budiardjo, 2008 pp. 387-430)

Analisis dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat bergantung pada pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan yang baik. Asas-asas tersebut antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta keterbukaan. Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat ketidaksesuaian antara norma yang diatur dalam undang-undang dengan implementasinya. (Huda, 2005 pp. 150-190). Misalnya, asas kejelasan tujuan seringkali tidak terpenuhi secara optimal, sehingga peraturan yang dibentuk memiliki tujuan yang tidak jelas atau multitafsir. Hal ini dapat menyebabkan kesulitan dalam penerapan peraturan tersebut.

Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan juga seringkali tidak diperhatikan dengan baik. Terdapat peraturan yang memuat materi yang seharusnya diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, sehingga menimbulkan konflik norma. Kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip hierarki peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya diterapkan secara konsisten. Selain itu, asas keterbukaan yang seharusnya menjamin partisipasi publik juga belum dilaksanakan secara optimal. (Kelsen, 1967 pp. 215-230)

Proses pembentukan peraturan masih cenderung tertutup dan kurang transparan, sehingga mengurangi legitimasi dari peraturan yang dihasilkan. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang menuntut adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan hukum.

Dalam hal harmonisasi, meskipun undang-undang telah mengatur pentingnya harmonisasi peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya proses ini masih belum berjalan secara efektif. Kurangnya koordinasi antar lembaga pembentuk peraturan menyebabkan terjadinya tumpang tindih pengaturan yang dapat menimbulkan kebingungan dalam penerapan hukum. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa permasalahan utama dalam kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan terletak pada kekurangan norma, melainkan pada lemahnya implementasi norma tersebut. Oleh karena itu, perbaikan kualitas pembentukan peraturan harus difokuskan pada peningkatan kepatuhan terhadap asas-asas yang telah ditetapkan dalam undang-undang. (Rahardjo, 2009 pp. 191-210)

Implikasi terhadap Kepastian Hukum

Problematika dalam kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki implikasi yang signifikan terhadap kepastian hukum. Dalam teori yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar hukum yang harus dipenuhi selain keadilan dan kemanfaatan. Disharmonisasi peraturan perundang-undangan menyebabkan terjadinya multitafsir dalam penerapan hukum. Aparat penegak hukum seringkali menghadapi kesulitan dalam menentukan peraturan mana yang harus diterapkan ketika terdapat konflik norma. Hal ini pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. (Radbruch, 1950 pp. 107-125).

Selain itu, cacat formil dalam pembentukan peraturan juga dapat berdampak pada keabsahan hukum dari peraturan tersebut. Peraturan yang dibentuk tanpa mengikuti prosedur yang benar berpotensi untuk dibatalkan melalui mekanisme pengujian di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas prosedural dalam pembentukan peraturan memiliki pengaruh yang besar terhadap kepastian hukum.

Lebih lanjut, lemahnya partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan dapat mengurangi tingkat penerimaan masyarakat terhadap peraturan yang dihasilkan.

Peraturan yang tidak mendapat legitimasi sosial cenderung sulit untuk diterapkan secara efektif, sehingga mengurangi kepastian hukum dalam praktik. (Indrati, 2020 pp. 246-290) Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki hubungan yang erat dengan kepastian hukum. Semakin baik kualitas pembentukan peraturan, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum yang dapat diwujudkan. Sebaliknya, rendahnya kualitas pembentukan peraturan akan berdampak pada meningkatnya ketidakpastian hukum dalam masyarakat.

Salah satu contoh nyata yang menunjukkan problematika kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Proses pembentukan undang-undang tersebut menuai berbagai kritik dari masyarakat, terutama terkait dengan kurangnya transparansi dan partisipasi publik dalam proses legislasi. Selain itu, terdapat perubahan substansi dalam naskah undang-undang setelah disahkan, yang menimbulkan kebingungan dan polemik di masyarakat. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kondisi tersebut dapat dikategorikan sebagai tidak terpenuhinya asas keterbukaan dan kejelasan rumusan. Asas keterbukaan mengharuskan adanya partisipasi publik yang bermakna, sedangkan kejelasan rumusan menuntut agar setiap peraturan disusun dengan bahasa yang jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Namun dalam kasus ini, kedua asas tersebut dinilai belum terpenuhi secara optimal. (Indrati, 2020 pp. 291-340).

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa pembentukan undang-undang tersebut bersifat inkonstitusional bersyarat karena terdapat cacat formil dalam proses pembentukannya. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas prosedural dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki dampak langsung terhadap keabsahan hukum suatu peraturan. Kasus ini memperkuat argumen bahwa problematika dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya bersifat teoritis, tetapi nyata terjadi dalam praktik. Kelemahan dalam proses pembentukan, baik dari segi partisipasi publik maupun kepatuhan terhadap prosedur, berimplikasi pada menurunnya kepastian hukum dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum. (Asshiddiqie, 2010 pp. 340-390).

Berdasarkan analisis tersebut, dapat dikritisi bahwa permasalahan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan terletak pada kurangnya regulasi, melainkan pada lemahnya komitmen dalam menjalankan prinsip-prinsip yang

telah diatur. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebenarnya telah memberikan kerangka yang cukup komprehensif, namun implementasinya seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek yang mengabaikan kualitas hukum. Kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak cukup dilakukan pada level normatif, tetapi juga harus menyentuh aspek budaya hukum dan integritas lembaga pembentuk undang-undang. Tanpa adanya komitmen untuk menegakkan prinsip keterbukaan, partisipasi publik, dan kepatuhan prosedural, maka problematika kualitas pembentukan peraturan akan terus berulang dan pada akhirnya menghambat terwujudnya kepastian hukum di Indonesia. (MD, 2017 pp. 215-270).

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi berbagai problematika yang bersifat mendasar. Meskipun secara normatif telah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam praktiknya masih terdapat kesenjangan antara ketentuan hukum dengan implementasinya.

Problematika tersebut meliputi lemahnya partisipasi publik, disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan, serta adanya cacat formil dalam proses pembentukan peraturan. Selain itu, faktor kepentingan politik juga turut memengaruhi kualitas produk hukum yang dihasilkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas pembentukan peraturan tidak hanya ditentukan oleh aspek normatif, tetapi juga oleh faktor struktural dan kultural dalam sistem hukum.

Dalam perspektif teori hukum, khususnya teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, problematika tersebut berdampak langsung terhadap menurunnya kepastian hukum di Indonesia. Disharmonisasi regulasi dan cacat dalam proses pembentukan peraturan menyebabkan munculnya multitafsir serta ketidakjelasan dalam penerapan hukum. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki hubungan yang erat dengan tingkat kepastian hukum yang dapat diwujudkan dalam masyarakat.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, terdapat beberapa saran yang dapat diajukan guna meningkatkan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pertama, perlu adanya penguatan implementasi asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya melalui peningkatan partisipasi publik yang bersifat substantif, bukan sekadar formalitas. Hal ini penting agar peraturan yang dihasilkan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Kedua, perlu dilakukan optimalisasi proses harmonisasi peraturan perundang-undangan sejak tahap perencanaan hingga pengesahan. Koordinasi antar lembaga pembentuk peraturan harus ditingkatkan guna mencegah terjadinya tumpang tindih dan konflik norma.

Ketiga, diperlukan peningkatan kepatuhan terhadap prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, guna menghindari terjadinya cacat formil yang dapat berdampak pada keabsahan hukum suatu peraturan dan perlu adanya komitmen yang lebih kuat dari para pembentuk undang-undang untuk mengedepankan kualitas hukum di atas kepentingan politik jangka pendek. Tanpa adanya integritas dan kesadaran hukum yang tinggi, perbaikan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan akan sulit untuk diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal undang-undang*. Rajawali Pers.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan*. Kanisius.
- Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law*. University of California Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*.
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1872>
- Radbruch, G. (1950). *Legal philosophy* (K. J. Friedman & F. J. Miller, Trans.). Harvard University Press. (Original work published 1947)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/149750>
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.