



Kesesuaian undang-undang pembentuk peraturan perundang-undangan dengan kehendak konstitusi

Arbain^{1*}, Zuhad Aji Firmantoro², Suartini³

^{1,2,3}Universitas Al-Azhar Indonesia

email: arbain.2012@gmail.com

Info Artikel :

Diterima :

12 November 2025

Disetujui :

12 Desember 2025

Dipublikasikan :

19 Januari 2026

ABSTRAK

Keberadaan undang-undang sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan merupakan salah satu ciri dari negara hukum. Konsep ini diadopsi Indonesia melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945. Di tengah perkembangan teori dan praktik negara hukum, Indonesia justru menghadapi anomali dalam legislasi. Kondisi tersebut tercermin dari jumlah peraturan perundang-undangan yang berlebihan (*hyper-regulation*), tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmonis. Secara teoritis, sumber tertinggi harmonisasi sistem hukum nasional terletak pada konstitusi (UUD NKRI Tahun 1945) sebagai norma dasar tertulis. Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi kehendak konstitusi dalam pembentukan undang-undang dan menganalisis sejauh mana hal tersebut diakomodasi oleh UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Melalui metode yuridis normatif, penelitian ini menemukan bahwa kehendak konstitusi belum diatur secara memadai, baik yang terkait aspek struktural (kewajiban dan kewenangan kelembagaan DPR), substansial (tata cara pembentukan undang-undang), maupun jenis dan cakupan pengaturannya. Oleh karena itu, diperlukan penataan secara menyeluruh terhadap ketiga aspek tersebut guna menegaskan kembali prinsip konstitusionalisme dalam negara hukum.

Kata Kunci: Harmonisasi, Pembentukan Undang-Undang, Hierarki Norma, Hans Kelsen

ABSTRACT

The existence of legislation as the foundation for governmental administration is a fundamental characteristic of the rule of law. This principle is adopted by Indonesia through Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NKRI 1945). Amid ongoing developments in the theory and practice of the rule of law, Indonesia is, paradoxically, experiencing anomalies in its legislative process. These anomalies are reflected in the excessive number of laws and regulations (hyper-regulation), overlapping authorities, inconsistencies, ambiguous interpretations, and normative disharmony. Theoretically, the highest source of legal harmonization within the national legal system lies in the Constitution (UUD NKRI 1945) as the supreme norm. Based on this framework, this study aims to identify the constitutional intent underlying the formation of laws and to examine the extent to which such intent has been accommodated in the Law on the Formation of Laws and Regulations. Employing a normative juridical method, the study finds that the constitutional intent has not been adequately regulated, particularly regarding structural aspects (institutional duties and powers of the DPR), substantive aspects (procedures for lawmaking), and the types and scope of legislative content. Accordingly, a comprehensive restructuring of these three dimensions is necessary to reaffirm the principle of constitutionalism within the framework of a rule-of-law state.

Keywords: Harmonization, Legislation Formation, Hierarchy of Norms, Hans Kelsen



©2026 Arbain, Zuhad Aji Firmantoro, Suartini. Diterbitkan oleh Arka Institute. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0 International License. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia mengakui adanya gejala *hyper-regulation* dalam sistem hukum nasional, yakni kondisi di mana jumlah peraturan perundang-undangan yang berlebihan, tumpang tindih, tidak konsisten, multitafsir, dan disharmonis menimbulkan ketidakpastian hukum (Hanum, 2021). Gejala ini secara eksplisit disebutkan dalam Lampiran I Bab VIII Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020–2024. Pandangan serupa juga disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui Naskah Akademik RUU Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), mengidentifikasi fenomena ini sebagai bentuk “obesitas hukum” yang menghambat efektivitas sistem legislasi. Secara kuantitatif, kondisi tersebut tercermin dari jumlah

undang-undang yang terus meningkat dari masa ke masa. Berdasarkan hasil penelitian awal, sejak tahun 1945 hingga 2024 telah terbentuk sebanyak 1.903 undang-undang, dengan distribusi sebagaimana ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah UU yang Dibentuk di Setiap Orde/Era

Orde	Jumlah Tahun	Total UU	Rata-Rata/Thn
Orde Lama	22 tahun (1945-1967)	669 UU	30 UU
Orde Baru	32 tahun (1967-1998)	367 UU	12 UU
Era Reformasi	25 tahun terakhir (1999-2024)	865 UU	35 UU

Sumber: Penelitian Penulis, 2025

Jumlah yang sangat besar tersebut justru melahirkan berbagai permasalahan baru, terutama dalam hal disharmonisasi dan inkonsistensi antar peraturan. Beberapa temuan berikut menggambarkan kompleksitas tersebut.

Tabel 2. Sejumlah UU yang Bermasalah

No	Perihal	Pihak	Tahun
1	12 UU di sektor lingkungan hidup saling tumpang tindih dan tidak konsisten satu sama lain	Tim Ahli Menteri Negara Lingkungan Hidup	2009
2	4 UU di sektor energi tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sebagian tidak sesuai putusan MK	Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN	2016
3	14 dari 200 UU sepanjang 1999 hingga 2012, materi muatannya dinilai tidak tepat diatur melalui UU	Bayu Dwi Anggono	2014
4	341 Permohonan pengujian UU di Mahkamah Konstitusi (MK) dikabulkan sejak 2003–Mei 2025 karena mengandung cacat materiil dan/atau formil	Mahkamah Konstitusi	2025

Permasalahan yang tergambar dalam tabel 2 menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang di Indonesia masih diwarnai tumpang tindih pengaturan, ketidakkonsistenan antar-aturan, ketidaktepatan materi muatan, serta banyaknya undang-undang yang dinyatakan cacat formil maupun materiil oleh Mahkamah Konstitusi. Kondisi ini mencerminkan lemahnya harmonisasi dan kepastian hukum dalam proses legislasi nasional. Hal ini juga sejalan dengan berbagai penelitian terdahulu yang menyoroti adanya ketidaksesuaian antara kehendak konstitusi dan praktik pembentukan UU. Misalnya, Apendi (2021) menilai perluasan cakupan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 UU PPP bertentangan dengan prinsip Pasal 17 UUD 1945 karena menempatkan menteri sebagai pembentuk peraturan tanpa pendelegasian yang jelas. Zuhri (2020) menyoroti lemahnya fungsi legislasi DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dan menilai banyak materi UU seharusnya cukup diatur dalam peraturan pemerintah. Wicaksono (2023) mengkritisi belum diakomodasinya putusan MK (No. 92/PUU-X/2012 dan No. 79/PUU-XII/2014) dalam UU PPP terkait *tripartite system* pembentukan hukum. Hartama (2023) menegaskan adanya pelanggaran prinsip presidensialisme karena pembahasan RUU dilakukan oleh fraksi, bukan lembaga DPR dan Presiden secara institusional. Sementara Arum & Oktavia (2023) menyoroti lemahnya pengaturan keadaan darurat dalam peraturan di bawah UUD 1945 yang hanya relevan untuk keadaan keamanan, bukan bencana atau krisis lainnya.

Kajian-kajian tersebut menunjukkan bahwa UU PPP sebagai instrumen utama dalam sistem legislasi nasional belum sepenuhnya mencerminkan kehendak konstitusi. Namun, penelitian terdahulu umumnya hanya menyoroti aspek-aspek tertentu dari relasi antara konstitusi dan praktik legislasi, seperti kewenangan DPR, kedudukan menteri, atau implementasi putusan Mahkamah Konstitusi, tanpa mengidentifikasi secara komprehensif apa yang dimaksud sebagai “kehendak konstitusi” dan bagaimana prinsip tersebut seharusnya menjadi dasar harmonisasi pembentukan UU. Celah inilah yang penting untuk diisi agar arah pembentukan undang-undang di Indonesia dapat benar-benar berlandaskan pada prinsip konstitusional yang utuh dan konsisten.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kehendak konstitusi yang berkaitan dengan harmonisasi pembentukan undang-undang serta menganalisis sejauh mana pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) sejalan dengan kehendak tersebut. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian hukum tata negara dan teori legislasi, khususnya dalam

memahami hubungan antara kehendak konstitusi dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sementara secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi konstruktif bagi lembaga pembentuk undang-undang untuk meningkatkan kualitas harmonisasi legislasi dan mewujudkan sistem pembentukan hukum yang lebih konstitusional, efektif, serta bebas dari tumpang tindih regulasi.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif atau studi kepustakaan. Penelitian ini sering disebut sebagai penelitian doktrinal yang memiliki ruang lingkup terbatas dan sumbernya berasal dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, pandangan ahli, serta teori-teori hukum lainnya. Penelitian hukum normatif bertujuan menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki & Sh, 2020).

Adapun sumber primer penelitian ini yaitu UUD 1945 (sebelum dan setelah amandemen) dan UU PPP. Untuk memastikan makna atas ketentuan dalam UUD dan UU PPP, penulis menggunakan penafsiran sistematis dan historis, termasuk dengan melihat risalah amandemen UUD 1945 dan pertimbangan dalam sejumlah putusan MK.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kehendak Konstitusi Terkait Harmonisasi Pembentukan UU

Kehendak konstitusi dalam konteks pembentukan UU dimaknai sebagai prinsip dan norma yang terkandung dalam konstitusi sebagai pedoman pembentukan UU baik dari aspek prosedur (formil) maupun substansi (materiil), terutama yang berdampak pada harmonisasi UU.

Mengacu pada Hans Kelsen, harmonisasi terlihat dari kondisi sistem hukum yang tidak saling bertentangan. Secara eksplisit Kelsen menyatakan, "*Unity is expressed also by the fact that a legal order may be described in rules of law that do not contradict each other,*" (Kraevsky, 2025). Menurut Kelsen, kondisi harmonis dalam sistem hukum dimungkinkan karena setiap norma memperoleh keabsahan dari norma yang lebih tinggi hingga mencapai norma dasar (*grundnorm*). Dengan demikian, *grundnorm* berperan sebagai sumber utama yang menjadi dasar keabsahan bagi seluruh norma di bawahnya, atau dengan kata lain, sebagai "*a statement from which all other duty statements ultimately derive their validity*" (Latipulhayat, 2014).

Di tengah berbagai penafsiran tentang *grundnorm*, Matthias Jestaedt, profesor hukum Jerman yang memimpin Hans Kelsen Forschungsstelle menyatakan bahwa *grundnorm* yang dimaksud Kelsen merupakan fiksi dalam pengertian filsafat *als ob* (seolah-olah) dari Hans Vaihinger (Kelsen, 2020). Fiksi dimaksud adalah adanya anggapan bahwa konstitusi yang merupakan norma dasar tertulis itu sah dan mengikat. Dengan demikian, maka konstitusi itu wajib ditaati dan menjadi dasar bagi validitas norma hukum positif. Maka, pengabaian kehendak konstitusi, termasuk dalam pembentukan UU menjadi dasar bagi masyarakat untuk menggugat keabsahan norma. Karena UUD 1945 mengamanatkan pembentukan UU khusus mengenai tata cara pembentukan UU, maka perlu dipastikan apakah UU yang telah dibentuk tersebut (UU PPP) sejalan dengan kehendak konstitusi. Untuk memahami sejauh mana UU PPP sejalan dengan kehendak konstitusi, berikut diuraikan prinsip-prinsip konstitusional yang menjadi dasar harmonisasi pembentukan UU, dimulai dari aspek kelembagaan hingga aspek partisipasi publik.

Berikut ini beberapa kehendak konstitusi yang berkaitan dengan harmonisasi dalam pembentukan UU, baik pada aspek struktur (a), substansi (b, c, d, e, dan f), dan jenis dan cakupan pengaturan (g).

a) UUD 1945 Menghendaki DPR Memegang Kekuasaan Membentuk UU

Sebagai norma dasar tertulis yang memvalidasi keabsahan norma di bawahnya, UUD 1945 menghendaki bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Pengaturan baru tersebut mengubah ketentuan yang menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen.

Perubahan tersebut diikuti dengan perubahan norma lain yang sebelumnya menyebutkan bahwa tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menjadi setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Sejalan dengan itu, MPR menambahkan norma baru yang menyatakan bahwa jika RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Ayat ini merupakan konsekuensi dari “DPR memegang kekuasaan membentuk UU”, sebagaimana disampaikan pada Rapat Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR ke-7 (Rabu, 13 Oktober 1999). Secara umum, keinginan menggeser kekuasaan membentuk UU dapat ditelusuri sejak Rapat BP MPR RI ke-2 (6 Oktober 1999). Pada rapat ini, fraksi-fraksi di MPR sepakat pada agenda memperkuat peran dan kewenangan DPR serta membatasi kekuasaan presiden.

Kehendak MPR ini bukan hanya dipicu jejak kelam minimnya peran DPR dalam legislasi, tetapi juga berbasis pada filosofi kedaulatan rakyat, sebagaimana disampaikan Antonius Rahail dari Fraksi Kesatuan Bangsa Indonesia pada Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ke-4 (7 Desember 1999) yang menyatakan bahwa perubahan tersebut sejalan *dengan prinsip dan sistem politik demokrasi, di mana kedaulatan berada di tangan rakyat, bukan di tangan Presiden* (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000).

Penempatan kekuasaan membentuk UU pada DPR sangat menentukan harmonisasi UU sebab DPR dapat mendorong arah politik hukum pembentukan UU. Sebagai contoh, dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 (UU No. 17 Tahun 2007), disebutkan bahwa dengan ditetapkannya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (yang saat itu berlaku), proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan. Setelah aspek kelembagaan yang berperan dalam pembentukan UU, kehendak konstitusi berikutnya tampak pada aspek materi muatan UU, yang menentukan ruang lingkup dan kedalaman pengaturannya.

b) UUD 1945 Menghendaki UU Memiliki Materi Muatan yang Bersifat Khusus

Berdasarkan pemetaan terhadap UUD 1945, terdapat 45 materi muatan yang diamanatkan untuk diatur dengan/dalam UU. Dari 45 pasal tersebut, ada kategori materi muatan yang disebutkan dengan tegas dan jelas (*strict*) secara gramatikal seperti penetapan APBN. Namun, ada materi muatan yang masih umum sehingga membutuhkan penafsiran untuk memastikan materi muatan yang relevan diatur dalam/dengan UU. Ketidadaan standar yang jelas terhadap materi muatan tersebut berpotensi menimbulkan disharmonisasi antar UU, karena pembentuk undang-undang bebas menentukan apakah suatu materi cukup diatur melalui peraturan pemerintah atau harus dengan UU. Dengan demikian, kehendak konstitusi agar UU hanya memuat materi yang bersifat pokok dan strategis menjadi kunci harmonisasi sistem hukum nasional.

Materi muatan yang umum dalam UUD 1945 tersebut yaitu hal-hal lain mengenai keuangan negara - Pasal 23C, hal-hal mengenai warga negara dan penduduk - Pasal 26 ayat (3), perekonomian nasional - Pasal 33 ayat (5), dan kesejahteraan sosial - Pasal 34 ayat (4). Oleh karena itu, dibutuhkan ketentuan mengenai standar materi muatan sebuah UU, terutama terhadap empat kategori materi muatan yang bersifat umum di atas, agar sesuai dengan jenis, hierarki, dan materi muatan sebagai UU.

c) UUD 1945 Menghendaki Materi Muatan Tertentu Diatur Tersendiri dengan sebuah UU

Di samping perlunya standar materi muatan yang jelas untuk UU secara umum, UUD 1945 juga menghendaki adanya materi muatan yang diatur dengan UU tersendiri dan materi muatan yang diatur secara bersamaan dengan materi muatan lainnya. Terkait hal ini, UUD 1945 menggunakan frasa “*diatur dalam undang-undang*” dan “*diatur lebih lanjut dengan undang-undang/diatur dengan undang-undang/ditetapkan dengan undang-undang/disahkan dengan undang-undang*.”

Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa dari segi teknik perundang-undangan, pendelegasian dengan frasa “*diatur dengan undang-undang*” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri (Al & Putri, 2024). Dalam UUD 1945, terdapat 25 materi muatan yang menggunakan frasa tersebut.

Tabel 3. Materi Muatan dalam UUD 1945 yang Diperintahkan untuk Dibentuk dengan UU Tersendiri

No	Pasal	Perihal
1	Pasal 2 ayat (1)	Susunan MPR
2	Pasal 6 (2)	Syarat-syarat menjadi presiden dan wakil presiden
3	Pasal 11 (3)	Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional
4	Pasal 12	Pernyataan keadaan bahaya
5	Pasal 15	Pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan
6	Pasal 18 ayat (1)	Pemerintahan daerah
7	Pasal 18B ayat (1)	Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa
8	Pasal 19 ayat (2)	Susunan DPR
9	Pasal 22A	Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang
10	Pasal 22C (4)	Susunan dan kedudukan DPD
11	Pasal 23 ayat (1)	Penetapan APBN
12	Pasal 23A	Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara
13	Pasal 23B	Macam dan harga mata uang
14	Pasal 23C	Hal-hal lain mengenai keuangan negara
15	Pasal 23D	Bank sentral
16	Pasal 23G ayat (2)	Ketentuan lebih lanjut mengenai BPK
17	Pasal 24A (5)	Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya
18	Pasal 24B ayat (4)	Komisi Yudisial
19	Pasal 24C ayat (6)	Mahkamah Konstitusi
20	Pasal 25A	Wilayah NKRI (batas-batas dan hak-haknya)
21	Pasal 26 ayat (1)	Yang menjadi warga negara
22	Pasal 26 ayat (3)	Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk
23	Pasal 28	Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya
24	Pasal 30 (5)	Susunan dan kedudukan TNI, Polri, hubungan kewenangan TNI dan Polri dan syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan.
25	Pasal 36C	Ketentuan lebih lanjut mengenai bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan

Sumber: Diolah dari UUD NRI Tahun 1945

Tafsir MK terhadap norma konstitusi sebagaimana dimaksud dalam putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006 di atas, perlu diatur dalam UU, termasuk ketentuan mengenai kondisi tertentu yang memungkinkan penyatuan sejumlah materi muatan tersebut melalui sebuah UU.

d) UUD 1945 Menghendaki UU Dibentuk dengan Tata Cara Tertentu

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, diketahui bahwa UU dibentuk dengan tata cara tertentu (Cristalia, 2020). Secara tahapan, UUD 1945 menyebutkan pembentukan UU terdiri atas pengajuan RUU, pembahasan RUU, persetujuan bersama DPR dan presiden, pengesahan RUU menjadi UU, dan pengundangan oleh presiden dalam lembaran negara. Untuk pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan UU, UUD 1945 mendelegasikannya melalui dengan UU sebagaimana diamanatkan Pasal 22A UUD 1945.

Keberadaan Pasal 22A UUD 1945 mempertegas bahwa pembentukan UU harus tunduk pada ketentuan yang telah dibentuk sebelumnya (asas legalitas). Karena itu, dalam putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, MK menyatakan *“tidak dibenarkan pencapaian tujuan pembentukan sebuah UU dilakukan dengan mengesampingkan tata cara atau pedoman baku yang berlaku karena antara tujuan dan cara pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dalam meneguhkan prinsip negara hukum demokratis yang konstitusional.”*

Untuk dapat diterapkan, asas legalitas menuntut agar UU yang menjadi rujukan dalam pembentukan UU diatur secara jelas, tegas, tidak menimbulkan beragam tafsir, dan tidak ambigu yang memungkinkan pembentuk UU menerjemahkan sesuai keinginan mereka dengan mengabaikan aspirasi dan rasa keadilan di masyarakat serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Kejelasan tersebut mencakup kejelasan kewajiban pembentuk UU dalam proses pembentukan UU dan kejelasan tata cara pembentukan UU itu sendiri. Kejelasan tata cara ini berfungsi menjaga konsistensi dan harmonisasi antartahapan legislasi. Ketika prosedur diabaikan, seperti yang disorot MK dalam putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, hasilnya adalah undang-undang yang cacat formil dan menimbulkan ketidakharmonisan dalam sistem hukum.

e) UUD 1945 Menghendaki UU Dapat Diuji oleh MK

UUD 1945 menghendaki UU dapat diuji konstiusionalitasnya oleh MK yang putusannya bersifat final sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 (Darmawan & Wijaya, 2024). Kewenangan MK tersebut berdampak positif bagi upaya membangun harmonisasi undang-undang, baik secara vertikal maupun horizontal. Setidaknya ada dua putusan MK yang terkait dengan pengujian UU dan berdampak pada harmonisasi UU.

Pertama, putusan MK yang berdampak harmonisasi horizontal yaitu putusan No. 49/PUU-IX/2011 yang dalam satu pertimbangannya menyatakan bahwa dalam permohonan tertentu, MK harus melihat seluruh UU sebagai satu kesatuan sistem yang tidak boleh bertentangan satu dengan yang lain. Pada putusan ini, MK membatalkan Pasal 50A UU MK karena melarang penggunaan UU lain selain UUD 1945 sebagai dasar pertimbangan hukum. Menurut MK, penggunaan UU lain sebagai dasar pertimbangan hukum, justru untuk menciptakan kepastian hukum yang adil sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Kedua, putusan MK yang berkaitan dengan harmonisasi vertikal, yaitu putusan No. 27/PUU-VII/2009. Pada putusan ini, MK menyatakan bahwa batu uji pengujian formil tidak harus berdasarkan pasal-pasal dalam UUD tetapi juga UU, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur sepanjang aturan itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi.

Adanya pengujian UU, seharusnya memicu DPR untuk membangun sistem yang memitigasi atau menangani kesalahan DPR dalam pembentukan UU, termasuk yang berkaitan dengan disharmoni antarregulasi. Sistem ini diharapkan meminimalisir pengujian UU baik karena faktor formil maupun materiil. Dengan demikian, mekanisme pengujian UU oleh MK berfungsi sebagai instrumen korektif yang memastikan keselarasan (harmonisasi vertikal dan horizontal) antara UU dan UUD 1945. Selain melalui mekanisme pengujian oleh MK, kehendak konstitusi juga menegaskan pentingnya mekanisme partisipatif dalam pembentukan UU sebagai bentuk kontrol sosial dan pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

f) UUD 1945 Menghendaki Publik Dilibatkan dalam Pembentukan UU

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi dari bentuk republik ini adalah bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Agar kedaulatan rakyat berjalan dengan baik, maka kedaulatan tersebut harus dikelola melalui sebuah hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan kembali bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam konteks pembentukan UU, kedaulatan rakyat dihadirkan dalam bentuk partisipasi atau pelibatan rakyat dalam pembentukan UU. Secara umum, partisipasi dalam pembentukan UU ini dapat dimaknai sebagai partisipasi dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Kehendak konstitusi ini diperkuat oleh MK dalam putusan No. 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan ini, MK menegaskan partisipasi masyarakat wajib dilakukan secara bermakna dengan memenuhi tiga prasyarat, yaitu 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*) (Adhimastya, 2023).

Tiga prasyarat di atas penting untuk menghindari partisipasi simbolik yang oleh Arnstein disebut dengan *tokenism*. Dalam *tokenism*, masyarakat diberikan ruang, kesempatan, bahkan kursi di lembaga perwakilan, tetapi suara mereka tidak dipertimbangkan, hanya sekadar simbol (*token*). Karena itu, dalam putusan di atas, MK menegaskan jika pembentukan UU justru menutup atau menjauhkan partisipasi masyarakat, maka pembentukan UU tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Pelibatan partisipasi publik diharapkan memperkuat harmonisasi undang-undang baik substansi maupun teknik penyusunan. Seluruh kehendak konstitusi di atas memerlukan pedoman baku agar dapat diterapkan secara konsisten. Karena itu, UUD 1945 memerintahkan agar tata cara pembentukan UU diatur secara khusus melalui undang-undang tersendiri.

g) UUD 1945 Menghendaki Tata Cara Pembentukan UU diatur dalam UU Tersendiri

Pasal 22A UUD 1945 memandatkan pembentukan UU khusus mengenai tata cara pembentukan UU. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, dalam pendelegasian dalam UUD 1945 menggunakan

frasa “diatur lebih lanjut dengan undang-undang/diatur dengan undang-undang/ditetapkan dengan undang-undang/disahkan dengan undang-undang,” maka hal tersebut bermakna bahwa UUD 1945 menghendaki agar materi muatan UU tersebut diatur dalam UU tersendiri (berdasarkan putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006).

Analisis Pengaturan Kehendak Konstitusi dalam UU PPP

Tujuh kehendak konstitusi yang berkaitan dengan harmonisasi pembentukan UU di atas, perlu dianalisis untuk mengetahui sejauh mana pengaturannya dalam UU PPP.

a) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa DPR Memegang Kekuasaan Membentuk UU

Kehendak MPR pada saat mengubah konstitusi untuk menempatkan kekuasaan pembentukan UU pada DPR, memang tidak dikonstruksi sesuai prinsip sistem presidensial murni. Meski demikian, secara historis diketahui bahwa ada keinginan kuat dari seluruh fraksi di MPR untuk menggeser kekuasaan membentuk UU dari presiden ke DPR.

Menurut Saldi Isra, manfaat paling minimal dari perubahan tersebut adalah menghidupkan inisiatif DPR (secara kelembagaan maupun personal) dalam mengajukan RUU, yang sepanjang orde lama dan orde baru mengalami mati suri. (Basniwati et al., 2023). Kondisi di atas terlihat pada program legislasi nasional (prolegnas) di setiap periode sejak reformasi. Usulan DPR selalu jauh banyak dari usulan presiden. Pada prolegnas 2020–2024, DPR mengusulkan 114 RUU, sementara presiden mengusulkan 44 RUU (belum termasuk yang diusulkan bersama). Di satu sisi, ini menjadi harapan baru untuk mendorong UU dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat. Namun di sisi lain, bermunculan dampak negatif, antara lain disharmonisasi.

Hal ini menunjukkan bahwa pergeseran kekuasaan pembentukan UU dari presiden ke DPR tidak hanya berdimensi kelembagaan, tetapi juga normatif, karena menyangkut penerjemahan prinsip *checks and balances* dalam sistem presidensial. Tanpa penguatan fungsi pengawasan dalam pembentukan UU, maka hakikat “kekuasaan membentuk UU” sebagaimana dimaksud Pasal 20 UUD 1945 menjadi kehilangan makna substantifnya.

Fungsi di atas sebenarnya melekat dengan DPR sebagai fungsi pengawasan DPR (pengawasan atas pelaksanaan UU PPP) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang dinyatakan kembali dalam Pasal 70 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dengan bergesernya kekuasaan membentuk UU, idealnya diikuti juga dengan tanggung jawab dan kewenangan bagi DPR untuk memastikan tercapainya harmonisasi dalam pembentukan UU pada setiap tahapan.

Tabel 4. Peran Ideal DPR pada Tahap Perencanaan

No	Perihal	Keterangan
1	Peran strategis saat ini	Saat ini, DPR memiliki kewenangan mengkoordinasikan pembentukan prolegnas melalui badan legislasi. Prolegnas ditetapkan dengan keputusan DPR (Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU PPP)
2	Peran ideal	1) DPR idealnya memiliki kewenangan untuk memastikan ketepatan: materi muatan sebagai materi muatan UU; urgensi/ kebutuhan hukum; status sebagai RUU baru atau RUU luncuran; status sebagai RUU prolegnas reguler atau RUU prolegnas kumulatif terbuka; metode pembentukan RUU; dan pihak pengusul. UU perlu mengatur karakteristik RUU yang menjadi kewenangan DPR dan/atau presiden. Sejauh ini, ada dua jenis materi muatan yang secara tegas dinyatakan berasal dari presiden yaitu RUU APBN dan Perpu. Sebagai perbandingan, di Brazil, ada tujuh topik RUU yang merupakan inisiatif eksklusif presiden. 2) DPR idealnya memiliki kewenangan untuk meminta pengusul memperbaiki atau melengkapi dokumen RUU prolegnas.

Sumber: Penelitian Penulis (2025)

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa peran DPR pada tahap perencanaan saat ini masih terbatas pada fungsi koordinatif dalam penyusunan prolegnas, tanpa kewenangan substantif untuk menilai kelayakan dan relevansi setiap RUU. Padahal, dalam kerangka kehendak konstitusi yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, fungsi perencanaan seharusnya dimaknai sebagai tahapan strategis untuk memastikan kesesuaian antara materi RUU dan

kebutuhan hukum nasional. Dengan demikian, idealnya DPR memiliki peran normatif yang lebih kuat untuk menilai urgensi, klasifikasi, dan kelengkapan dokumen setiap usulan RUU. Penguatan fungsi ini penting agar prolegnas tidak sekadar daftar administratif, tetapi menjadi instrumen harmonisasi legislasi yang berlandaskan kehendak konstitusi.

Tabel 5. Peran Ideal DPR pada Tahap Penyusunan

No	Perihal	Keterangan
1	Peran strategis saat ini	Saat ini, DPR memiliki kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dari DPD. DPR dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD di bidang perancangan UU untuk membahas usul RUU (Pasal 48 ayat (2) dan ayat (3) UU PPP)
2	Peran ideal	<p>a. DPR idealnya memiliki kewenangan untuk memastikan tercapainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan naskah akademik dan RUU, dengan mengundang pihak pengusul, baik pemerintah maupun DPD. Jadi, kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) UU PPP tersebut, idealnya diberlakukan juga untuk RUU dari presiden.</p> <p>b. DPR idealnya memiliki panduan untuk melakukan pemetaan tematik atas RUU prolegnas jangka menengah. Misalnya, pada prolegnas 2020–2024, ada 4 RUU yang berkaitan dengan sektor kehutanan. Berdasarkan kluster tematik ini, DPR dapat menentukan materi muatan yang relevan dengan UU, prioritas, metode pembentukan, dan menghindari penyusunan ganda oleh pembentuk UU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU PPP.</p>

Sumber: Penelitian Penulis (2025)

Tabel tersebut menunjukkan bahwa dalam tahap penyusunan, kewenangan DPR saat ini baru mencakup harmonisasi terhadap RUU yang berasal dari DPD. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan, karena RUU dari Presiden tidak melewati mekanisme harmonisasi yang sama, padahal keduanya sama-sama memiliki kekuatan hukum yang setara. Oleh karena itu, secara ideal DPR perlu diberi kewenangan untuk memastikan kualitas harmonisasi terhadap seluruh RUU, baik yang diusulkan oleh Presiden maupun DPD. Selain itu, dengan adanya panduan tematik terhadap prolegnas jangka menengah, DPR akan mampu mengelola arah legislasi secara lebih sistematis dan menghindari tumpang tindih antar-RUU. Dengan demikian, fungsi penyusunan bukan sekadar administratif, tetapi juga menjadi instrumen substantif untuk menjaga konsistensi antar norma dan mencegah disharmonisasi di tahap awal legislasi.

Tabel 6. Peran Ideal DPR pada Tahap Pembahasan

No	Perihal	Keterangan
1	Peran strategis saat ini	Saat ini, DPR memiliki peran strategis menentukan prioritas pembahasan, jadwal dan jangka waktu pembahasan, sifat rapat (terbuka/tertutup), pihak yang diundang untuk partisipasi, karakter partisipasi yang dibangun, status RUU (RUU prolegnas/di luar prolegnas, RUU “reguler” atau kumulatif terbuka, RUU luncuran/RUU baru), dan posisi substansi terhadap politik hukum nasional.
2	Peran ideal	Peran DPR di atas perlu diatur dengan jelas untuk memastikan adanya panduan bagi pembentuk UU, terjaminnya partisipasi, dan memperkuat dasar konstitusional warga negara yang akan mengajukan pengujian UU ke MK.

Sumber: Penelitian Penulis (2025)

Sebagaimana tergambar dalam tabel di atas, DPR memiliki peran yang sangat strategis dalam tahap pembahasan, namun belum disertai dengan panduan hukum yang eksplisit mengenai parameter pelaksanaannya. Akibatnya, praktik pembahasan sering kali bergantung pada dinamika politik dan tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip keterbukaan, partisipasi, dan akuntabilitas yang dikehendaki konstitusi. Idealnya, peran DPR dalam tahap ini tidak hanya diarahkan untuk menuntaskan proses legislasi, tetapi juga memastikan bahwa setiap tahapan pembahasan dilaksanakan secara transparan, partisipatif, dan sesuai prinsip negara hukum. Dengan memperjelas dasar hukum serta prosedur pelaksanaan peran tersebut, DPR dapat memperkuat legitimasi konstitusional setiap UU yang dihasilkan dan sekaligus berkontribusi dalam membangun harmonisasi sistem peraturan perundang-undangan.

Selain tahapan-tahapan di atas, upaya memperkuat kekuasaan DPR dalam pembentukan UU juga dapat ditempuh melalui pemantauan dan peninjauan UU. Melalui ini, DPR akan mendapatkan gambaran implementasi sebuah UU termasuk aspek harmonisasinya. Praktik pemantauan dan peninjauan UU yang telah terlembaga dengan baik, antara lain dilakukan oleh Parlemen Inggris melalui

Post-Legislative Scrutiny (PLS). Melalui PLS, setiap UU yang telah berusia tiga sampai dengan lima tahun dilakukan evaluasi berdasarkan pemantauan parlemen dan laporan dari kementerian terkait (Caygill, 2020).

Perlunya merumuskan kewenangan khusus DPR sebagai penerjemahan dari kekuasaan membentuk UU dan penerjemahan dari fungsi pengawasan DPR, menjadi filter dalam membangun harmonisasi UU, bukan membentuk kementerian atau lembaga baru sebagaimana diinginkan Pasal 99A UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU PPP. Dengan demikian, penguatan fungsi dan tanggung jawab DPR menjadi kunci awal untuk mewujudkan keharmonisan legislasi. Namun, agar harmonisasi tersebut terwujud secara substansial, tidak cukup hanya dari aspek kelembagaan. Aspek materi muatan undang-undang juga harus diatur secara jelas.

b) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa UU Memiliki Materi Muatan yang Bersifat Khusus

Kekuasaan membentuk UU perlu dipagari dengan pengaturan yang jelas mengenai materi muatan UU. Hal ini penting agar terwujud harmonisasi jenis, materi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, peneliti menemukan ada 45 materi muatan yang diamanatkan untuk diatur dengan/dalam UU. Jika dikategorisasikan, akan terlihat bahwa pada dasarnya UUD 1945 menghendaki agar UU memiliki materi muatan yang bersifat khusus. Pengaturan mengenai materi muatan UU ini kemudian diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU PPP.

“Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.”

Selain redundant (sebab pengesahan perjanjian internasional sebenarnya merupakan salah satu pengaturan lebih mengenai ketentuan UUD 1945), pasal di atas juga multitafsir karena adanya kalimat “pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat” yang tidak diatur lebih lanjut, dalam hal apa “pemenuhan kebutuhan hukum” tersebut diwujudkan melalui pembentukan UU.

Ketiadaan pengaturan secara jelas mengenai materi muatan UU tersebut, berdampak pada munculnya masalah lain. Misalnya, Pasal 10 ayat (1) huruf b UU PPP yang menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan UU antara lain berasal dari perintah suatu UU. Tidak menutup kemungkinan terjadi disharmoni antar-UU. Di satu sisi, ada UU yang mendelegasikan untuk diatur dengan/dalam peraturan pemerintah, namun DPR dan presiden mengaturnya dalam UU, sebagaimana terjadi pada prolegnas 2020-2024.

Tabel 7. Disharmoni Antar-RUU/UU dalam Pendelegasian

No	UU yang Diubah pada Prolegnas 2020-2024	UU yang Mendelegasikan untuk Diatur dalam PP
1	UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	Pasal 59 UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
2	UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi	Pasal 24 ayat (4) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
3	UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan;	Pasal 4 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian
4	UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit	Pasal 30 ayat (4) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Sumber: Diolah Berdasarkan Penelitian Anggono et al. (2018)

Oleh karena itu, penting untuk menemukan apa sesungguhnya materi muatan yang relevan untuk diatur melalui UU. Sejumlah ahli telah mengusulkan penyempurnaan butir-butir materi muatan UU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) UU PPP, namun pengaturan tersebut menyatukan antara sumber yang memerintahkan pembentukan UU dengan materi muatan UU. Menurut hemat penulis, dua hal tersebut perlu dipisahkan agar dapat ditemukan materi muatan UU secara substansial.

Untuk menciptakan harmonisasi, dibutuhkan ketentuan mengenai standar materi muatan sebuah UU, agar 4 norma pendelegasian yang bersifat umum dalam UUD 1945, tidak meluas yang melampaui prinsip mengenai jenis, materi muatan, dan hierarkinya, sehingga berpotensi menimbulkan

disharmonisasi regulasi. Sebagai contoh, dalam prolegnas 2020–2024, DPR dan/atau presiden telah mengusulkan setidaknya 20 RUU yang berkaitan dengan Pasal 34 UUD 1945.

Tabel 8. RUU terkait Pelaksanaan Pasal 34 UUD 1945

Ayat	Bunyi	RUU terkait pada Prolegnas 2020–2024
(1)	Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara	RUU tentang Pemberdayaan Anak Yatim dan Anak Terlantar oleh Negara
(2)	Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan	RUU tentang Kesejahteraan Sosial; RUU tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial; RUU tentang Perubahan atas UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional; RUU tentang Perlindungan dan Bantuan Sosial; RUU tentang Bank Makanan untuk Kesejahteraan Sosial; RUU tentang Sistem Pengupahan; RUU tentang Analisa Mengenai Dampak Sosial; RUU tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; RUU tentang Perubahan atas UU No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia; RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak.
(3)	Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak	RUU tentang Sanitasi; RUU tentang Perubahan atas UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan/RUU tentang Sistem Kesehatan Nasional; RUU tentang Kesehatan Masyarakat; RUU tentang Perlindungan Hak Pasien; RUU tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular; RUU tentang Perubahan atas UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; RUU tentang Perubahan atas UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit; RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak pada Fase Seribu Hari Pertama Kehidupan; RUU tentang Perubahan atas UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.

Sumber: Penelitian Penulis, 2025

Karena tidak adanya standar materi muatan UU secara jelas, tidak menutup kemungkinan 20 RUU pada tabel di atas terus berkembang dengan substansi yang tidak relevan sebagai materi muatan UU dan/atau terjadi disharmoni antar UU karena UU yang bersifat sektoral terus bermunculan yang dibentuk secara terpisah-pisah. Hal yang sama berpotensi terjadi pada UU yang akan dibentuk atas dasar Pasal 23C UUD 1945 (hal-hal lain mengenai keuangan negara), Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 (hal-hal mengenai warga negara dan penduduk), dan Pasal 33 ayat (5) UUD 1945 (perekonomian nasional).

Oleh karena itu, penulis mengusulkan ada 12 kategori materi muatan UU yang disusun berdasarkan intisari atas 45 pasal dalam UUD 1945, yaitu perihal: pembentukan lembaga negara; penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat dan daerah; batas negara, batas provinsi, dan kabupaten/kota; penetapan APBN, pajak, dan sumber-sumber pendapatan negara; pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pembatasan hak asasi manusia dan hak warga negara; pengesahan warga negara dan hal-hal mengenai warga negara dan penduduk (antara lain syarat, prosedur, hak, dan kewajiban); bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan; penyelenggaraan pemilihan umum; tata cara pembentukan undang-undang; perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, termasuk keadaan bahaya, perang, atau perdamaian dengan negara lain; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi yang berpotensi mempengaruhi kepentingan nasional, lingkungan, dan dan hak-hak masyarakat; dan kebijakan pendidikan, perekonomian, dan kesejahteraan sosial yang mempengaruhi kehidupan dan hak-hak dasar warga negara. Pengaturan materi muatan yang bersifat khusus sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan pentingnya batasan normatif bagi setiap undang-undang. Namun, kehendak konstitusi tidak berhenti pada jenis materi muatan saja, melainkan juga mencakup ketentuan bahwa materi tertentu harus diatur secara tersendiri melalui undang-undang khusus.

- c) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa Materi Muatan Tertentu Diatur Tersendiri dengan sebuah UU

Dari sejumlah kategori materi muatan UU di atas, UUD 1945 menghendaki ada materi muatan tertentu yang diatur dengan UU tersendiri dan ada materi muatan tertentu yang dapat diatur secara bersamaan dengan materi muatan lainnya, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006. Namun, putusan MK di atas, tidak diatur lebih lanjut dalam UU PPP.

Karena tidak adanya pengaturan tersebut, sebagian penggabungan ini menjadi masalah. Contohnya mengenai kelembagaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. UUD 1945 menghendaki agar lembaga ini diatur masing-masing dengan UU tersendiri, namun pada kenyataannya digabung dalam satu UU, yaitu UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang telah mengalami beberapa perubahan. Padahal lembaga ini memiliki fungsi, tugas, dan kewenangan yang berbeda.

Pada perkembangannya, tidak menutup kemungkinan adanya kebutuhan tertentu sehingga norma yang menyatakan sebuah materi muatan diatur dengan UU tersendiri dapat dikesampingkan. Sebaliknya, bisa jadi materi muatan yang oleh UUD 1945 dikehendaki diatur bersama UU lain, ternyata harus diatur dalam UU tersendiri. Misalnya, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menghendaki agar pengaturan mengenai masyarakat adat dicantumkan dalam UU (bukan dengan UU). Namun karena adanya kebutuhan hukum tertentu, DPR mengusulkan sebuah RUU khusus tentang masyarakat adat. Inilah yang perlu diatur lebih lanjut.

d) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa UU Dibentuk dengan Tata Cara Tertentu

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, UUD 1945 mendelegasikan pembentukan UU khusus tentang tata cara pembentukan UU. Hal ini bermakna bahwa konstitusi menghendaki pembentukan UU berbasis pada asas legalitas. Dengan demikian, dibutuhkan pengaturan yang jelas dan komprehensif.

Namun, peneliti menemukan sejumlah masalah terkait pengaturan tata cara pembentukan UU. Pertama, sejumlah ketentuan dalam UU PPP tidak mengatur secara jelas mengenai kewajiban DPR dalam pembentukan UU. Misalnya, pengaturan mengenai partisipasi publik dalam Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) UU PPP. Pasal tersebut menyebutkan partisipasi sebagai hak masyarakat, tetapi tidak menegaskan bahwa DPR wajib melibatkan partisipasi publik dalam pembentukan UU, tata cara dan prosedurnya, serta konsekuensi atas pengabaian partisipasi publik.

Contoh lain, perihal transparansi dan akses masyarakat sebagaimana dimaksud Pasal 96 ayat (4) UU PPP, *“Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.”*

Ketentuan di atas tidak menyatakan dengan jelas subjek hukum, kaidah hukum, dan tindakan hukum yang dilakukan. Selain itu, penulisan *“naskah akademik dan/atau rancangan peraturan perundang-undangan”* menimbulkan makna ganda (dapat berarti keduanya atau salah satu saja). Kalimat yang mengandung ketidakjelasan seperti ini disebabkan karena UU PPP bermaksud merangkum seluruh jenis peraturan perundang-undangan versi UU PPP.

Kedua, terdapat ketidakjelasan pada sejumlah tata cara pembentukan UU yang dapat menyebabkan terjadinya penyimpangan dari kehendak masyarakat. Antara lain penggunaan metode omnibus. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU PPP tidak mengatur batasan maksimal UU atau pasal yang diubah dalam satu UU melalui metode omnibus. Padahal ukuran suatu UU haruslah masuk akal (selain bahasa yang sederhana dan tanpa kerumitan teknis) sebab hukum ditujukan untuk seluruh lapisan masyarakat (Dababneh & Al-Husban, 2011). Selain itu, pembatasan ini juga penting agar metode ini tidak dimanfaatkan pihak tertentu untuk memaksakan pasal-pasal sempalan yang tidak akan pernah sukses jika dibentuk dengan UU tersendiri (Massicotte, 2013).

e) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa UU Dapat Diuji oleh MK

Kejelasan pengaturan pembentukan UU sebagaimana disampaikan di atas, akan memperkuat upaya membangun harmonisasi UU baik dalam proses pembentukannya maupun pada proses pengujiannya di MK. Dengan adanya kewenangan pengujian UU oleh MK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, diharapkan disharmonisasi vertikal dapat diminimalisir. Sebagai gambaran, pada periode 2019–2024, jumlah UU yang diuji di MK sebanyak 28 UU dengan 118 permohonan. Dari jumlah tersebut, UU dengan permohonan terbanyak adalah UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan 23 permohonan. Selain mengurangi disharmoni vertikal, putusan MK juga dapat mengurangi disharmoni horizontal, sebab putusan tersebut akan menganulir materi UU lain yang tidak sejalan.

Namun, dalam pengujian UU, terutama pengujian formil, pemohon menghadapi sejumlah tantangan. Antara lain, terbatasnya alat bukti pemohon karena minimnya informasi dan dokumen pembentukan UU; penggunaan batu uji yang masih terbatas pada ketentuan umum dalam konstitusi,

terutama terkait transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pembentukan UU; dan MK cenderung mengedepankan asas kemanfaatan atas sebuah UU yang telah terbentuk.

Oleh karena itu, untuk meminimalisir pengujian UU yang disebabkan karena kesalahan pembentuk UU, selain membangun transparansi dan partisipasi bermakna, juga diperlukan mekanisme keberatan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan atas pelanggaran dalam pembentukan UU yang dilakukan oleh anggota DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR disebutkan bahwa setiap pelanggaran aturan peraturan perundang-undangan oleh anggota DPR merupakan pelanggaran etik.

Karena itu, peraturan DPR perlu mengatur secara eksplisit bahwa pelanggaran formil dalam pembentukan UU sebagai bagian dari pelanggaran kode etik. Bahkan, jika UU tersebut berdampak besar bagi publik, pelanggaran tersebut seharusnya dikategorikan sebagai pelanggaran berat dengan konsekuensi pemberhentian. Misalnya, penyelundupan pasal pada draf akhir yang tidak pernah dibicarakan pada tahap pembahasan, sebagaimana terjadi pada UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menjadi salah satu dasar pengujian UU dalam perkara No. 103/PUU-XVIII/2020.

Mekanisme ini yang disebut sebagai hak untuk mengajukan keberatan (*right to claim*) yang merupakan implementasi dari prinsip akuntabilitas. Pengaturan tersebut diharapkan meminimalisir potensi disharmoni sebelum tahap pengesahan sehingga permohonan pengujian UU di MK juga dapat diminimalisir.

f) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa Publik Dilibatkan dalam Pembentukan UU

Banyaknya pengujian UU di MK sebagaimana disampaikan di atas, merupakan salah satu dampak dari pembentukan UU yang abai pada partisipasi publik. Padahal, UUD 1945 secara jelas menghendaki adanya partisipasi dalam pembentukan UU. Prinsip dan dasar hukum partisipasi sendiri mengacu pada Pasal 1 jo Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan diperkuat oleh sejumlah putusan MK, khususnya terkait partisipasi bermakna. Meski demikian, sejumlah momen pembentukan/perubahan UU PPP di tahun 2010, 2011, 2019, dan 2022 tidak juga mengatur partisipasi publik secara jelas, komprehensif, dan proporsional.

UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU PPP yang dimaksudkan untuk menindaklanjuti putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 justru mendegradasi tiga prasyarat partisipasi bermakna dengan tidak menyatakannya secara tegas sebagai kewajiban pembentuk UU, tidak mengatur prosedur, dan tidak mengatur konsekuensi atas pengabaian partisipasi publik. Misalnya, dalam Pasal 96 ayat 7 disebutkan: “Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).” Dengan diksi “dapat”, pembentuk UU terkesan menempatkan *right to be explained*, bukan sebagai kewajiban pembentuk UU.

Partisipasi bermakna sendiri dapat berjalan dengan baik, selain didukung hak untuk mengajukan keberatan (*right to claim*) sebagaimana disampaikan di atas, juga didukung pemenuhan hak atas informasi (*right to information*). Salah satunya terkait risalah rapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 301 ayat (1) jo Pasal 302 ayat (3) Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. Namun, dari 1185 rapat pembentukan 64 RUU pada periode 2019–2024, hanya 172 rapat yang disertai dengan publikasi risalah (Indonesian Parliamentary Center, 2024). Pengalaman pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menunjukkan tingginya disharmoni bahkan pada hal-hal yang sifatnya elementer. Salah satu penyebabnya adalah minimnya partisipasi publik secara bermakna.

Sulitnya akses terhadap informasi pembentukan UU antara lain disebabkan faktor politis. C. Wright Mills mengatakan bahwa aktor utama proses politik di parlemen biasanya lebih banyak diperankan oleh “tangan-tangan liar” sehingga pembentukan UU lebih bersifat elitis dan sulit diakses publik (Riswanto, 2016). Dengan pengaturan partisipasi publik secara memadai, diharapkan dapat mengurangi sinyalemen Mills di atas dan memperkuat pengawasan publik bagi terbentuknya UU yang harmonis.

g) Analisis terkait Kehendak UUD 1945 bahwa Tata Cara Pembentukan UU Diatur dengan UU Tersendiri

Harmonisasi pembentukan UU menuntut adanya prosedur yang jelas dan komprehensif. Karena itu, Pasal 22A UUD 1945 memandatkan pembentukan UU khusus mengenai tata cara pembentukan UU. Namun UU PPP menggabungkannya dengan tata cara pembentukan peraturan pemerintah,

peraturan presiden, dan peraturan daerah. Bahkan, Pasal 8 UU PPP menyatakan peraturan perundang-undangan mencakup peraturan internal lembaga yang sebenarnya tidak tepat dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan karena tidak bercirikan sebagai norma hukum, berlaku ke luar, dan bersifat umum dalam arti luas sebagaimana dinyatakan oleh D. W. Ruiter (Yamani, 2024).

Dampaknya, terdapat sejumlah pendelegasian yang perlu ditinjau. Dari 17 peraturan pelaksanaan yang didelegasikan UU PPP, 9 di antaranya berkaitan dengan pembentukan UU yang menurut peneliti idealnya diatur langsung dalam UU. Selain itu, sebagian pendelegasian tersebut menimbulkan multitafsir. Misalnya, Pasal 64 ayat (3) UU PPP menyatakan bahwa ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dengan peraturan presiden. Pendelegasian ini relevan untuk peraturan presiden dan peraturan pemerintah, bukan untuk UU.

Tabel 9. Pendelegasian Peraturan Pelaksanaan terkait Pembentukan UU dalam UU PPP

No	Perihal	Pendelegasian	Pasal (UU PPP)
1	Penanganan pengujian UU peraturan perundang-undangan di bawah UU	Peraturan DPR dan peraturan presiden	Pasal 9 ayat (6) UU 13/2022
2	Tata cara penyusunan prolegnas antara DPR dan pemerintah dan di internal DPR	Peraturan DPR	Pasal 21 ayat (5) UU 15/2019
3	Tata cara penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah	Peraturan presiden	Pasal 21 ayat (6) UU 15/2019
4	Tata cara mempersiapkan RUU dari DPR	Peraturan DPR	Pasal 46 ayat (3) UU 12/2011
5	Tata cara mempersiapkan RUU dari pemerintah	Peraturan presiden	Pasal 47 ayat (4) UU 15/2019
6	Perubahan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan	Peraturan presiden	Pasal 64 ayat (3) UU 12/2011
7	Tata cara penarikan kembali RUU	Peraturan DPR	Pasal 70 ayat (3) UU 12/2011
8	Pemantauan dan peninjauan terhadap UU	Peraturan DPR, peraturan DPD, dan peraturan presiden	Pasal 95B ayat (2) UU 15/2019
9	Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan	Peraturan DPR, peraturan DPD, dan peraturan presiden	Pasal 96 ayat (9) UU 13/2022

Sumber: Diolah Berdasarkan UU PPP

Penggabungan tata cara pembentukan UU dengan tata cara pembentukan peraturan di bawah UU dalam satu instrumen yang sama (UU PPP) pada dasarnya bertentangan dengan prinsip *constitutional delegation*, di mana UUD 1945 hanya mendelegasikan pengaturan tata cara pembentukan UU, bukan seluruh hierarki peraturan. Dengan demikian, UU PPP tidak sepenuhnya menafsirkan kehendak Pasal 22A UUD 1945 secara tepat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa terdapat tujuh kehendak konstitusi yang memiliki keterkaitan erat dengan harmonisasi pembentukan undang-undang. Ketujuh kehendak tersebut mencakup: (1) DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) undang-undang memiliki materi muatan yang bersifat khusus; (3) materi muatan tertentu diatur tersendiri melalui undang-undang; (4) undang-undang dibentuk dengan tata cara tertentu yang bersifat pasti; (5) konstitusionalitas undang-undang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi; (6) publik dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang; dan (7) tata cara pembentukan undang-undang diatur secara khusus dengan undang-undang. Ketujuh kehendak konstitusi tersebut menegaskan bahwa sistem legislasi nasional seharusnya berlandaskan pada prinsip konstitusionalitas, kepastian hukum, dan partisipasi publik yang bermakna.

Namun, hasil kajian menunjukkan bahwa kehendak konstitusi tersebut belum sepenuhnya tercermin dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Terdapat tiga kategori permasalahan yang menyebabkan ketidaksesuaian tersebut. Pertama, masalah struktural, di mana UU PPP belum secara jelas mengatur kewajiban dan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang, sehingga fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tidak tampak secara eksplisit. Kedua, masalah

substansial, yaitu belum adanya pengaturan yang tegas mengenai standar materi muatan, tata cara pembentukan yang pasti, kewajiban membangun partisipasi publik, serta konsekuensi hukum atas pengabaian partisipasi tersebut. Ketiga, masalah jenis dan cakupan materi muatan, di mana UU PPP terlalu luas dalam mengkategorikan jenis peraturan perundang-undangan, yang berpotensi menimbulkan ketidaktepatan dan tumpang tindih dalam praktik.

Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan agar pengaturan pembentukan undang-undang diatur secara tersendiri dalam undang-undang sebagaimana diamanatkan Pasal 22A UUD 1945, dengan fokus pada penguatan aspek struktural dan substansial sebagaimana diuraikan di atas. UU PPP sendiri perlu ditempatkan sebagai undang-undang pokok yang mengatur asas, hierarki, jenis, dan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan secara umum, sedangkan pembentukan peraturan daerah diatur melalui undang-undang tersendiri. Sementara itu, tata cara pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dapat diatur melalui peraturan presiden yang terpisah. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi DPR, Presiden, dan DPD dalam proses perubahan ketiga UU PPP pada Prolegnas 2025–2029, sehingga proses pembentukan undang-undang di Indonesia dapat lebih selaras dengan kehendak konstitusi dan menjamin terwujudnya sistem hukum nasional yang harmonis dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhimastya, M. (2023). *Implementasi Meaningful Participation dalam Pembentukan Undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/57261>
- Al, P., & Putri, J. (2024). Implikasi Hukum dari Hukum Prosedural Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi. *IJESPG (International Journal of Engineering, Economic, Social Politic and Government)*, 2(1), 45–57. <https://doi.org/10.26638/IJESPG.83>
- Anggono, B. D., Kalimantan, J., Tegal, K., & Jember, B. (2018). Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya. *Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1–9. <https://doi.org/10.14710/MMH.47.1.2018.1-9>
- Apendi, S. (2021). Ketidadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional Dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional (Studi Pengaturan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan). *PALAR (Pakuan Law Review)*, 7(1), 111–126. <https://doi.org/10.33751/PALAR.V7I1.3076>
- Arum, F. A., & Oktavia, E. M. (2023). Implementasi keadaan darurat Indonesia: inkonsisten penerapan keadaan darurat. *El-Wasathiya: Jurnal Studi Agama*, 11(2), 66–82. <https://doi.org/10.35888/EL-WASATHIYA.V11I2.5543>
- Basniwati, A., Kusuma, R., & Wijaya Kusuma, M. (2023). Pergeseran Fungsi Legislasi Di Indonesia. *JATISWARA*, 38(2). <https://doi.org/10.29303/jtsw.v38i2.512>
- Caygill, T. (2020). The UK post-legislative scrutiny gap. *Journal of Legislative Studies*, 26(3). <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1769367>
- Cristalia, D. (2020). Politik Hukum Mekanisme Pengesahan Rancangan Undang-Undang di Indonesia. *Al-Balad: Journal of Constitutional Law*, 2(1). <https://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad/article/view/580>
- Dababneh, A. B., & Al-Husban, E. A. (2011). Practical criteria for the soundness of the legislative drafting approach evaluative and analytic study. *European Journal of Social Sciences*, 21(4).
- Darmawan, D. A., & Wijaya, A. U. (2024). Teori Opened Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023. *Gorontalo Law Review*, 7(1), 111–125. <https://doi.org/10.32662/GOLREV.V7I1.3355>
- Hanum, C. (2021). Menggagas Pembentukan Badan Pusat Legislasi Nasional (Antara Reformasi Regulasi Ataukah Restrukturisasi Birokrasi). *Jurnal Meta-Yuridis*, 4(1). <https://doi.org/10.26877/m-y.v4i1.8078>

- Hartama, A. Y. (2023). Paradigma Model Legislasi dan Tujuan Penguatan Sistem Presidensial Republik Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53(1), 1–16. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol53.no1.1551>
- Indonesian Parliamentary Center. (2024). *Pemantauan DPR Periode 2019–2024*. Indonesian Parliamentary Center.
- Kelsen, H. (2020). *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik (Studienausgabe der 1. Auflage 1934)*. Mohr Siebeck.
- Kraevsky, A. A. (2025). Between holism and realism: H. Kelsen's two theories of legal conflicts. *RUDN Journal of Law*, 29(1), 117–134.
- Latipulhayat, A. (2014). Khazanah: Hans Kelsen. In *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* (Vol. 1, Issue 1).
- Marzuki, P. M., & Sh, M. S. (2020). *Teori hukum*. Prenada Media.
- Massicotte, L. (2013). Omnibus Bills in Theory and Practice. *Canadian Parliamentary Review*, 36(1).
- Riswanto, A. (2016). Strategi Politik-Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR RI Dalam Produktivitas Legislasi Nasional. *JURNAL CITA HUKUM*, 4(2). <https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.4140>
- Wicaksono, T. (2023). Analisis Yuridis terhadap Eksistensi Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. *JURNAL HUKUM, POLITIK DAN ILMU SOSIAL*, 2(4), 332–346. <https://doi.org/10.55606/JHPIS.V2I4.3499>
- Yamani, A. Z. (2024). Legal drafting untuk perubahan hukum: Tantangan dan solusi dalam penyusunan regulasi dan undang-undang yang adaptif. *Journal of Law and Nation*, 3(4), 1026–1036. <https://joln.my.id/index.php/joln/article/view/19>
- Zuhri, B. (2020). Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Setelah Amandemen. *Jurnal Ensiklopedia*, 3(5).