



KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA

# **PANDUAN ANALISIS RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**



## DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN .....	1
	A. LATAR BELAKANG .....	1
	B. RUANG LINGKUP .....	4
BAB II	LANDASAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	5
	A. DASAR HUKUM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	5
	B. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	6
	C. MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	7
	D. ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	10
	E. PENGETAHUAN PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	12
BAB III	PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	16
	1. PERENCANAAN .....	16
	2. PENYUSUNAN .....	17
	3. PEMBAHASAN .....	19
	4. PENGESAHAN ATAU PENETAPAN .....	19
	5. PENGUNDANGAN .....	20
BAB IV	TEKNIK ANALISIS RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ...	22
	A. KERANGKA BERFIKIR ANALISIS .....	22
	B. PELAKSANAAN ANALISIS RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	25
	1. TAHAPAN PERSIAPAN ANALISIS .....	26
	2. TAHAPAN ANALISIS FORMIL.....	32
	3. TAHAPAN ANALISIS MATERIIL .....	35
BAB V	PENUTUP .....	44
	DAFTAR PUSTAKA .....	45



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Sebagai institusi terakhir dalam penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan sebelum diajukan kepada Presiden untuk pengesahan/penetapan, Kementerian Sekretariat Negara memiliki peran yang sangat strategis untuk mencegah terjadinya kekeliruan sekecil apapun atas disahkan/ditetapkannya peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam hal ini, seluruh unit kerja dilingkungan Kementerian Sekretariat Negara yang menangani tugas dan fungsi dibidang peraturan perundang-undangan, bertanggung jawab dan mampu menampilkan kinerja maksimal dalam menyiapkan rancangan peraturan perundang-undangan, terutama dalam memberikan dukungan analisis, baik secara formil maupun secara materiil.

Berdasarkan ketentuan Pasal 591 Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 3 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sekretariat Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 3 Tahun 2015, Deputy Bidang Hukum dan Perundang-undangan mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan teknis, administrasi, dan analisis dalam penyiapan izin prakarsa dan penyelesaian Rancangan Peraturan Perundang-undangan, penyiapan pendapat hukum, penyelesaian Rancangan Keputusan Presiden mengenai grasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi, ekstradisi, remisi perubahan dari pidana penjara seumur hidup menjadi pidana



sementara, dan naturalisasi, serta permintaan persetujuan kepada Sekretaris Kabinet atas permohonan izin prakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Deputi Bidang Hukum dan Perundang-undangan mempunyai fungsi, yaitu:

1. Pelaksanaan analisis dalam rangka penyiapan izin prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Keputusan Presiden, dan Rancangan Instruksi Presiden;
2. Pemantauan dan analisis dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Keputusan Presiden, dan Rancangan Instruksi Presiden;
3. Pelaksanaan analisis dalam penyelesaian Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Keputusan Presiden, dan Rancangan Instruksi Presiden;
4. Pelaporan proses penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Keputusan Presiden, dan Rancangan Instruksi Presiden;
5. Pelaksanaan analisis, penyelesaian, dan penyiapan Rancangan Keputusan Presiden mengenai grasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi, ekstradisi, remisi perubahan



- dari pidana penjara seumur hidup menjadi pidana sementara, dan naturalisasi;
6. Permintaan persetujuan kepada Sekretaris Kabinet atas permohonan izin prakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
  7. Pelaksanaan analisis dan penyelesaian permasalahan di bidang perjanjian internasional dan ekstradisi;
  8. Pelaksanaan analisis dan penyusunan pendapat hukum terhadap gugatan perdata dan tata usaha negara, serta gugatan arbitrase internasional kepada Presiden, Wakil Presiden, dan/atau Menteri, permohonan hak uji materiil Peraturan Perundang-undangan, serta permasalahan hukum lainnya;
  9. Pengharmonisasian dalam penyusunan Rancangan Peraturan Menteri Sekretaris Negara;
  10. Pemberian nomor, pendistribusian, publikasi, dan pendokumentasian Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden; dan
  11. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Agar pelaksanaan tugas dan fungsi Deputy Bidang Hukum dan Perundang-undangan, dapat berjalan lebih optimal dalam memberikan analisis dan penyelesaian rancangan peraturan perundang-undangan maka disusunlah **panduan umum analisis rancangan peraturan perundang-undangan** yang diharapkan dapat **membantu** dalam **penyiapan analisis** atas rancangan peraturan perundang-undangan di lingkungan Deputy Hukum dan Perundang-undangan.



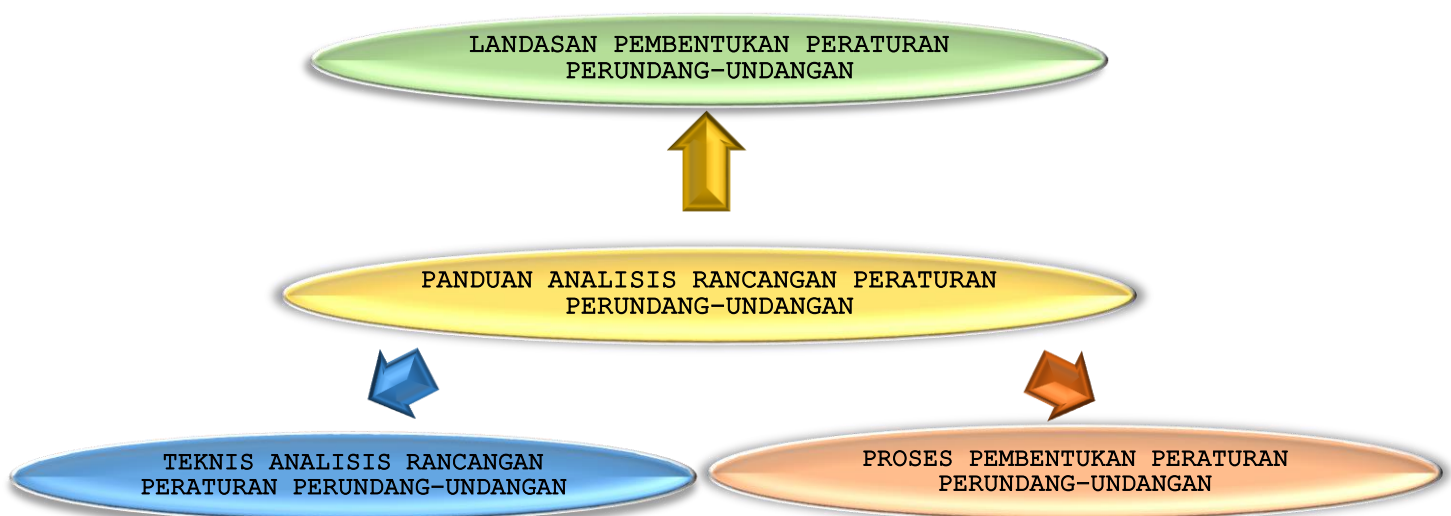
## B. RUANG LINGKUP

Panduan ini berisi materi-materi diperlukan dalam melakukan analisis rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disampaikan kepada Presiden, **baik aspek formil maupun materiil** (proses pembentukan maupun substansi pengaturan), sebab rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disampaikan merupakan **draf akhir yang akan dimintakan pengesahan/penetapan**.

Analisis atas rancangan peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mencegah terjadinya kesalahan sebelum kebijakan diputuskan Presiden. Sebaliknya, jika terjadi kesalahan maka peraturan perundang-undangan yang bersangkutan **berpotensi di *judicial review*** oleh masyarakat atau pihak-pihak yang dirugikan akibat diberlakukannya peraturan perundang-undangan dimaksud.

Panduan ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam menghasilkan analisis yang optimal dan menjadi *role mode* dalam menelaah dan menyusun analisis rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disampaikan kepada Presiden.

Panduan analisis rancangan peraturan perundang-undangan digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



## **BAB II**

### **LANDASAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **A. Dasar Hukum Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, dasar hukum yang menjadi rujukan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2)).
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.
4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Peraturan DPR Nomor 1/DPR RI/Tahun 2009 tentang Tata Tertib.
6. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.
7. Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
8. Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.



## B. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Yang dimaksud dengan jenis adalah macam (peraturan perundang-undangan). Sedangkan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan norma hukum, **Hans Nawiasky** berpendapat bahwa selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas 4 (empat) kelompok besar, yaitu:

- a. Kelompok I : *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara).
- b. Kelompok II : *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara).
- c. Kelompok III : *Formell gesetz* (Undang-Undang formal).
- d. Kelompok IV` : *Verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom).<sup>1</sup>

Berdasarkan ketentuan **Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

---

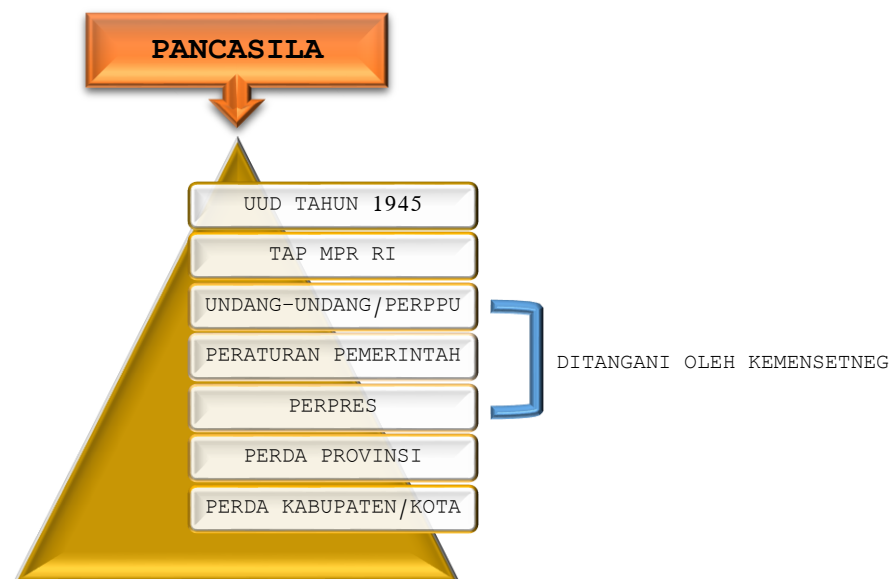
<sup>1</sup>Maria Farida Indrati S, 2013, Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, hlm 44-45.





1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:



### C. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan yang merupakan isi dari suatu peraturan perundang-undangan, yang akan menggambarkan jenis peraturan perundang-undangan. **Materi muatan** merupakan **unsur penting** dalam peraturan perundang-undangan. Dari materi muatan tersebut akan dapat



ditentukan jenis peraturan perundang-undangan tersebut sebuah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Peraturan Daerah. Masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai karakteristik tersendiri yang harus dipahami dalam melakukan analisis rancangan peraturan perundang-undangan.

Untuk memahami materi muatan peraturan perundang-undangan,<sup>2</sup> menurut jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. materi muatan Undang-Undang berisi:

1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Pengaturan tindak lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut meliputi **hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pembagian kekuasaan negara, organisasi pokok lembaga tinggi negara, pembagian wilayah/daerah negara, siapa warga negara dan cara memperoleh atau kehilangan warga negara**, maka jenis peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Undang-Undang.

Hal tersebut didasarkan atas rincian butir-butir menunjukkan "pena-pena penguji" (*testpennen*) untuk menguji apakah suatu materi peraturan perundang-undangan negara termasuk materi muatan undang-undang atau tidak.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Pasal 1 Angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan

<sup>3</sup>Maria Farida Indrati S., 2013, Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, hlm 242



- 2) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang,
  - 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu,
  - 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan/atau
  - 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berisi materi yang sama dengan Undang-Undang.
- c. materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, materi muatan Peraturan Pemerintah adalah keseluruhan materi muatan Undang-Undang yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan perkataan lain materi muatan Peraturan Pemerintah adalah **sama dengan materi muatan Undang-Undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.**<sup>4</sup>
- d. materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang **diperintahkan oleh Undang-Undang**, materi untuk **melaksanakan Peraturan Pemerintah**, atau materi untuk melaksanakan **penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.**

Khusus materi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan **ketentuan pidana**, penempatannya hanya dapat dimuat dalam peraturan perundang-undangan berjenis **Undang-Undang atau Peraturan Daerah**. Sedangkan untuk jenis peraturan perundang-undangan lainnya (**peraturan di bawah Undang-Undang**) hanya diperkenankan memuat **ketentuan sanksi administrasi.**

---

<sup>4</sup>Maria Farida Indrati S., 2013, Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, hlm 244



#### **D. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Kedayagunaan dan keberhasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah



dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Selain itu, materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas:

1. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di

---

<sup>5</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Bhinneka Tunggal Ika, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.<sup>6</sup>

#### **E. Pengetahuan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

Selain memahami dasar hukum, jenis dan hierarki, materi muatan, dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam melakukan analisis rancangan

---

<sup>6</sup>Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



peraturan perundang-undangan juga perlu memiliki pengetahuan mengenai hal-hal khusus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

#### 1. Pendelegasian kewenangan

Prinsip dasar dalam peraturan perundang-undangan yang akan mengatur mengenai pendelegasian kewenangan adalah suatu peraturan perundang-undangan yang tingkatannya **lebih rendah tidak dapat** mendelegasikan kepada peraturan perundang-undangan **yang lebih tinggi**. Pendelegasian kewenangan dalam peraturan perundang-undangan **diberikan** oleh peraturan perundang-undangan **yang lebih tinggi kepada** peraturan perundang-undangan **yang lebih rendah/dibawahnya**. Pendelegasian kewenangan **juga dimungkinkan** diberikan kepada **peraturan yang sederajat**.

Pendelegasian kewenangan untuk mengatur itu, harus menyebutkan dengan tegas mengenai ruang lingkup materi yang hendak diatur, dan jenis peraturan perundang-undangan tempat penguasaan materi yang didelegasikan pengaturannya lebih lanjut. Jika materi yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan, materi tersebut harus diatur hanya dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi).<sup>7</sup>

#### 2. Pencabutan peraturan perundang-undangan

Pencabutan peraturan perundang-undangan diperlukan jika terdapat peraturan perundang-undangan yang sudah

---

<sup>7</sup>Jimly Asshiddiqie, 2006, Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, hlm 217



tidak diperlukan lagi atau sudah tidak sesuai dengan perkembangan. Peraturan perundang-undangan tersebut akan menggantikan peraturan perundang-undangan yang ada. **Peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas menyatakan pencabutan suatu peraturan perundang-undangan yang ada.** Jika substansi/materi dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu dilakukan penggantian sebagian atau seluruh materi dalam peraturan perundang-undangan yang lama, maka di dalam **peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh peraturan perundang-undangan yang ada.**

### 3. Perubahan peraturan perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan dapat merupakan perubahan peraturan perundang-undangan yang ada. Perubahan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan dengan cara menyisipkan atau menambah materi ke dalam peraturan perundang-undangan atau menghapus atau mengganti sebagian materi peraturan perundang-undangan. **Perubahan** peraturan perundang-undangan dapat **dilakukan terhadap seluruh atau sebagian** bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, kata, frasa, istilah, dan/atau kalimat.

Pada pokoknya, setiap perubahan menimbulkan akibat terhadap bentuk dan isi peraturan perundang-undangan, yaitu: sistematika/struktur/ kerangka menjadi berubah, materi/substansi/isi berubah, dan esensi norma yang terkandung di dalamnya berubah.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, 2006, Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, hlm 226





#### 4. Penggunaan bahasa

Saat ini, telah diundangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, yang mengatur bahwa dalam peraturan perundang-undangan wajib menggunakan Bahasa Indonesia.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur bahwa **bahasa** yang digunakan dalam **peraturan perundang-undangan adalah Bahasa Indonesia**, yang mempunyai **ciri kejernihan dan kejelasan pengertian, keserasian, ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, dan kebakuan.**

Penggunaan bahasa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sangat penting. Apabila bahasa yang digunakan dapat dimengerti masyarakat maka diharapkan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dengan mudah dilaksanakan.



### BAB III

#### PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014,<sup>9</sup> mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahapan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Penjelasan setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

##### 1. Perencanaan

Perencanaan adalah tahap awal pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan Undang-Undang, tahap perencanaan dilakukan dengan menginventarisasi masalah yang akan diselesaikan beserta latar belakang dan tujuan penyusunannya. Masalah yang akan diselesaikan tersebut setelah melalui pengkajian dituangkan dalam naskah akademik. Setelah selesai disusun naskah akademik, kemudian diusulkan untuk dimasukkan ke dalam **Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas**.<sup>10</sup> Penyusunan Prolegnas tersebut dilakukan antara DPR dan Presiden. Hasil pembahasan Prolegnas tersebut **dituangkan dalam Keputusan DPR**.

Sedangkan perencanaan pembentukan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden dilakukan antar

---

<sup>9</sup>Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>10</sup>Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.



kementerian/lembaga yang dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Perencanaan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden tersebut diwujudkan dalam bentuk **program penyusunan Peraturan Pemerintah atau program penyusunan Peraturan Presiden yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden.** <sup>11</sup>

Namun program penyusunan bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 memungkinkan suatu **peraturan perundang-undangan disusun diluar program penyusunan setelah mendapat izin persetujuan dari Presiden.**

## 2. Penyusunan

Penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam BAB V Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan BAB III Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, terbagi menjadi 2 (dua) prosedur, yaitu:

- a. mempersiapkan rancangan peraturan perundang-undangan, dan
- b. pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.

Secara formal, penyiapan Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR dan/atau Pemerintah. Tahapan penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan yang dijabarkan lebih lanjut dalam penulisan ini adalah rancangan peraturan perundang-undangan yang berasal dari Pemerintah.

Adapun prosedur dalam **tahap penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan** yang diinisiasi oleh Pemerintah, meliputi:

---

<sup>11</sup>Pasal 26 jo Pasal 31 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Pasal 29 ayat (3) juncto Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



#### **a. Mempersiapkan rancangan peraturan perundang-undangan**

Penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan, Pemrakarsa<sup>12</sup> membentuk **panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian**, yang dalam pembahasannya menitikberatkan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai obyek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan.<sup>13</sup>

#### **b. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi**

Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum adalah suatu tahapan untuk:

- 1) memastikan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang disusun telah **selaras** dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan baik yang lebih tinggi maupun yang setingkat/setara, serta telah sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>12</sup>Pasal 1 Angka 14 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemrakarsa adalah menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 Angka 14 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>13</sup>Pataniari Siahaan, 2012, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Konpress, Jakarta, hlm 384.



2) menghasilkan **keepakatan terhadap substansi** yang diatur dalam rancangan peraturan perundang-undangan.

### 3. Pembahasan

Tahap **pembahasan** hanya dilakukan pada **proses pembentukan Undang-Undang** sebagaimana telah diatur dalam BAB VII Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan BAB IV Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, yang dilakukan **antara DPR dengan Presiden** (juga DPD untuk topik tertentu).

Sebelum dilakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang, dalam hal Rancangan Undang-Undang (RUU) berasal dari Presiden, Pemrakarsa menyampaikan RUU kepada Presiden untuk selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPR melalui Surat Presiden.

Sedangkan RUU yang berasal dari DPR, terlebih dahulu Pimpinan DPR menyampaikan RUU tersebut kepada Presiden untuk selanjutnya diterbitkan Surat Presiden.

Dalam pembahasan, apabila ada "**saling kritik**", RUU yang berasal dari Presiden maka **DPR dan DPD akan memberikan pendapat dan masukan**. Jika RUU berasal dari DPR, **Presiden dan DPD memberikan pendapat dan masukan**.

### 4. Pengesahan atau Penetapan

Setelah ada persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR terkait dengan RUU yang dibahas bersama, **Presiden mengesahkan** Undang-Undang dengan cara membubuhkan tanda tangan pada naskah asli dalam waktu **paling lama 30 hari** sejak disetujui bersama. Jika Presiden **tidak menandatangani RUU sesuai waktu yang ditetapkan** maka RUU tersebut **otomatis menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan**.

Sedangkan untuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPERPPU), Rancangan Peraturan

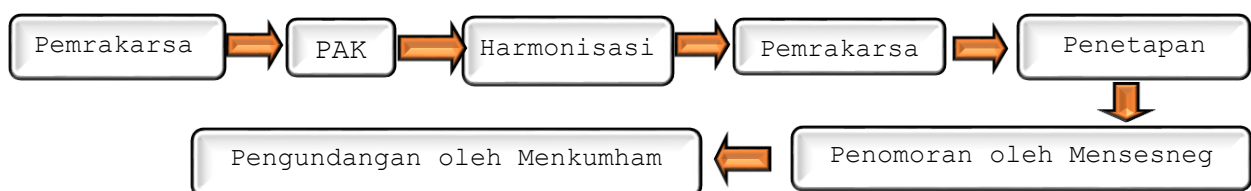


Pemerintah (RPP), atau Rancangan Peraturan Presiden (RPERPRES) yang telah selesai dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, **Pemrakarsa** menyampaikan RPERPPU, RPP, dan RPERPRES tersebut **kepada Presiden untuk ditetapkan dengan cara membubuhkan tanda tangan.**

#### 5. Pengundangan

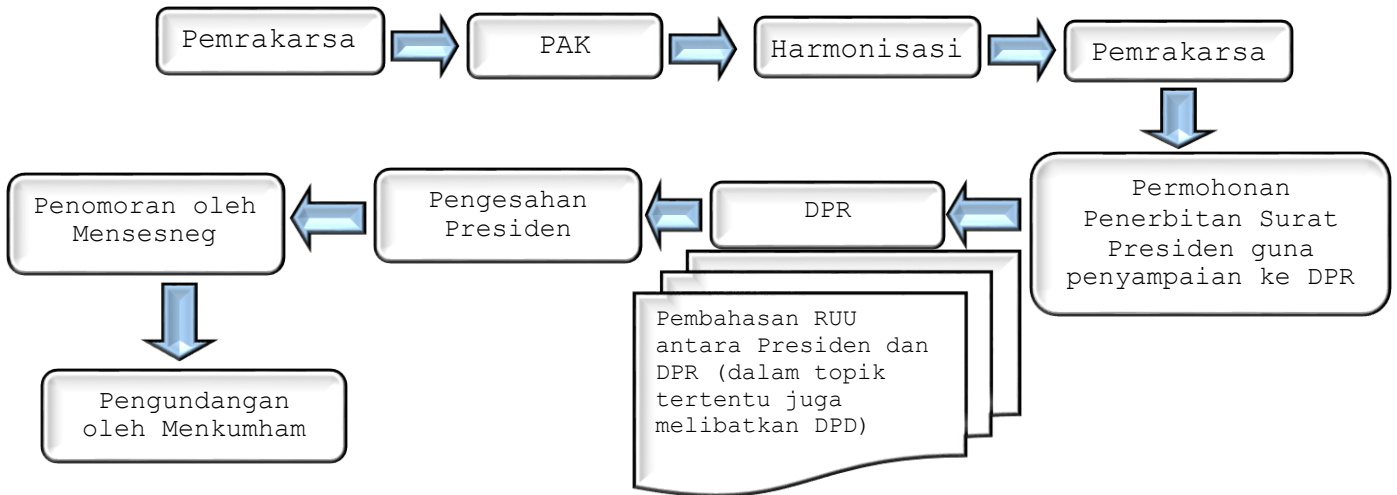
Proses akhir dari pembuatan peraturan perundang-undangan adalah pengundangan. Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam LNRI, TLNRI, BNRI, dan TBNRI. Maksudnya agar supaya setiap orang dapat mengetahui peraturan perundang-undangan.

#### Tahapan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



Skema 1: Proses penyusunan, penetapan, dan pengundangan RPERPPU, RPP, dan RPerpres





Skema 2: Proses penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan RUU



## BAB IV

### TEKNIK ANALISIS RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Kerangka Berfikir Analisis

Setiap orang yang melakukan analisis atas rancangan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kerangka berfikir analitis terhadap rancangan peraturan perundang-undangan agar hasil analisis dapat disajikan secara akurat dan komprehensif. Kerangka berfikir analitis adalah berfikir cermat, sistematis dan memiliki kedalaman analisis yang dapat dipertanggungjawabkan.

Agar mempunyai kerangka **berfikir analitis** terhadap rancangan peraturan perundang-undangan harus didukung oleh beberapa hal, yakni:

##### 1. Landasan dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan

Sebagaimana telah diulas dalam Bab II dan BAB III, landasan pembentukan peraturan perundang-undangan dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi kerangka berfikir awal di dalam melakukan analisis peraturan perundang-undangan.

##### 2. Ketrampilan *legal drafting*

Ketrampilan *legal drafting*, yaitu ketrampilan perancangan/penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketrampilan tersebut bertujuan untuk mengetahui teknik perundang-undangan. Selanjutnya, dalam kegiatan tersebut diperlukan ketrampilan dalam pengkajian dan penelitian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan sebelum diputuskan menjadi kebijakan.





Dalam melakukan pengkajian dan penelitian dapat menggunakan beberapa metode, seperti:

- a. **metode kippling (5W+1H)**, yaitu sebuah metode yang dapat membantu memecahkan masalah dan memicu ide-ide dalam penyelesaian masalah. Enam pertanyaan yang dapat digali menggunakan metode tersebut, yaitu *What* (apa) masalahnya, *Who* (siapa) yang menjadi sasarannya, *Where* (dimana) masalah tersebut terjadi, *When* (kapan) masalah tersebut terjadi, *Why* (mengapa) masalah tersebut terjadi, dan *How* (bagaimana) cara mengatasi masalah tersebut.
- b. **metode RIA (Regulatory Impact Analysis)**, adalah proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap dampak kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada<sup>14</sup>.
- c. **metode ROCIPPI**, merupakan identifikasi 7 (tujuh) faktor yang sering kali menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ketujuh faktor tersebut dibagi dalam dua kategori, yaitu faktor subyektif yang terdiri dari *interest*, dan *ideology*, sedangkan faktor obyektif terdiri dari *rule*, *opportunity*, *capacity*, *communication*, dan *process*<sup>15</sup>.

### 3. Hasil Pembahasan

Hasil pembahasan yang dilakukan oleh instansi-instansi terkait (*stakeholder*) terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu hal yang harus dipertimbangkan dalam melakukan analisis terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Hasil pembahasan

---

<sup>14</sup>[Birohukum.bappenas.go.id/data/data\\_berita/IMPLEMENTASI%20DAN%20PENGEMBANGAN%20RIA%20bahan%20surabaya.pdf](http://Birohukum.bappenas.go.id/data/data_berita/IMPLEMENTASI%20DAN%20PENGEMBANGAN%20RIA%20bahan%20surabaya.pdf)

<sup>15</sup>Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, 2015, *Legislative Drafting*, Setara Press, Malang, hal 188



tersebut merupakan salah satu dasar pijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan menghasilkan norma pengaturan. Hasil pembahasan juga akan menjelaskan bagaimana rumusan norma itu mengalami perubahan dari konsep awal hingga menjadi konsep akhir yang pada akhirnya dapat menggambarkan latar belakang sejarah (*wet histories*) norma tersebut.

#### **4. Aspirasi/masukan masyarakat**

Dalam menganalisis rancangan peraturan perundang-undangan juga perlu memperhatikan aspirasi/masukan masyarakat. **Aspirasi/masukan tersebut dapat diperoleh melalui:**

- a. Penyampaian aspirasi langsung kepada Presiden atau kementerian/lembaga yang menangani peraturan perundang-undangan.
- b. Penyampaian aspirasi dalam bentuk penyampaian pendapat/ demonstrasi/wawancara di media massa dan elektronik, atau melalui forum ilmiah (FGD, seminar).
- c. Penyampaian aspirasi melalui perwakilan rakyat yang ada di legislatif.

#### **5. Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan Pemerintah terkait dengan penyusunan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini **program legislasi merupakan salah satu acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan arah kebijakan Pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan.**

Selain program legislasi, kebijakan pemerintah dapat berupa **arahan Presiden dalam Sidang Kabinet/Rapat Terbatas atau rencana program kerja pemerintah jangka menengah atau rencana program kerja pemerintah tahunan.**



## 6. Peraturan perundang-undangan yang terkait

Selain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, dalam melakukan analisis rancangan peraturan perundang-undangan juga harus memahami peraturan perundang-undangan terkait materi/substansi yang diatur dalam rancangan peraturan perundang-undangan tersebut.

Kerangka berfikir tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



### B. Pelaksanaan Analisis Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Analisis rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan terhadap 2 (dua) hal, yaitu analisis formil dan analisis materiil. **Analisis formil** sering disebut juga **analisis prosedural**, yaitu analisis yang **berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan**.



Sedangkan **analisis materiil** yang sering disebut sebagai **analisis substansial**, yaitu analisis yang **berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan perundang-undangan**.

Tahapan yang dilakukan dalam melakukan analisis, yaitu:

#### **1. Tahapan persiapan analisis**

Dalam tahap persiapan analisis, ada 3 (tiga) langkah yang dapat dilakukan:

- a. **Mengumpulkan dokumen pendukung** rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis. Dokumen pendukung untuk menganalisis:

- 1) **Rancangan Undang-Undang (RUU)**

- a. **Permohonan Surat Presiden**

1. **RUU Inisiatif Pemerintah**

- a) Keputusan DPR tentang Program Legislasi Nasional RUU Prioritas, jika RUU tersebut masuk dalam Program Legislasi.
      - b) Surat permohonan persetujuan izin prakarsa dari Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa kepada Presiden, jika RUU tersebut tidak masuk dalam Program Legislasi.
      - c) Surat Menteri Sekretaris Negara mengenai persetujuan izin penyusunan, jika RUU tersebut tidak masuk dalam Program Legislasi.
      - d) Keputusan Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa mengenai pembentukan panitia antarkementerian.



- e) Surat permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dari Pemrakarsa.
- f) Surat Menteri Hukum dan HAM kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa yang menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi atas RUU.
- g) Surat Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa kepada Presiden yang menyampaikan RUU.
- h) Surat Menteri Sekretaris Negara mengenai penyampaian permintaan paraf persetujuan atas RUU.
- i) Surat dari menteri/pimpinan lembaga terkait yang memberikan tanggapan terhadap permintaan paraf persetujuan, jika ada.
- j) Surat Menteri Sekretaris Negara mengenai pengembalian draft RUU, jika ada.
- k) Draft RUU yang telah diparaf Pemrakarsa dan Menteri/Pimpinan lembaga terkait beserta naskah akademik.

## 2. **RUU Inisiatif DPR**

- a) Keputusan DPR tentang Program Legislasi Nasional RUU Prioritas.
- b) Surat Ketua DPR kepada Presiden yang menyampaikan RUU beserta naskah akademik.
- c) Daftar Inventarisasi Masalah atas RUU.



### **b. Permohonan Pengesahan**

1. Surat Pimpinan DPR yang menyampaikan RUU yang telah disetujui bersama antara Pemerintah dan DPR RI.
  2. Keputusan DPR mengenai hasil rapat persetujuan RUU menjadi UU.
  3. Surat klarifikasi atas RUU hasil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, jika ada.
  4. Surat Menteri Sekretaris Negara kepada Wakil Pemerintah yang ditunjuk dalam pembahasan mengenai permintaan paraf atas RUU hasil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.
  5. Draft RUU hasil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR yang telah diparaf oleh Wakil Pemerintah yang ditunjuk.
- 2) **Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPERPPU)**
- a. Surat Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa kepada Presiden yang menyampaikan RPERPPU.
  - b. Surat Menteri Sekretaris Negara kepada Pemrakarsa dan menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai permintaan paraf persetujuan atas RPERPPU.
  - c. Surat dari Menteri/Pimpinan Lembaga terkait yang memberikan tanggapan terhadap permintaan paraf persetujuan, jika ada.
  - d. Surat Menteri Sekretaris Negara mengenai pengembalian draft RPERPPU, jika ada.



e. Draft RPERPPU yang telah diparaf oleh Pemrakarsa dan Menteri/Pimpinan Lembaga terkait.

3) **Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP)/Rancangan Peraturan Presiden (RPERPRES)**

a. Keputusan Presiden tentang Program Penyusunan Peraturan Pemerintah atau Program Penyusunan Peraturan Presiden.

b. Surat Pemrakarsa kepada Presiden mengenai permohonan izin penyusunan RPP/RPERPRES, jika RPP/RPERPRES di luar Program Penyusunan.

c. Surat Menteri Sekretaris Negara mengenai persetujuan izin penyusunan RPP/RPERPRES, jika RPP/RPERPRES di luar Program Penyusunan.

d. Keputusan Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa mengenai pembentukan panitia antarkementerian.

e. Surat permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RPP/RPERPRES dari Pemrakarsa kepada Menteri Hukum dan HAM.

f. Surat Menteri Hukum dan HAM kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa guna penyampaian hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi atas RPP/RPERPRES.

g. Surat Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pemrakarsa kepada Presiden yang menyampaikan RPP/RPERPRES.



- h. Surat Menteri Sekretaris Negara kepada Pemrakarsa dan Menteri/Pimpinan Lembaga terkait mengenai permintaan paraf persetujuan atas RPP/RPERPRES.
- i. Surat dari Menteri/Pimpinan Lembaga terkait yang memberikan tanggapan terhadap permintaan paraf persetujuan, jika ada.
- j. Surat Menteri Sekretaris Negara mengenai pengembalian draft RPP/RPERPRES, jika ada
- k. Draft RPP/RPERPRES hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi yang telah dibubuhi paraf oleh Menteri/Pimpinan Lembaga terkait.

b. **Mempersiapkan referensi peraturan perundang-undangan yang terkait** dengan substansi rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis.

Langkah yang dilakukan dalam menyiapkan referensi peraturan perundang-undangan terkait, yaitu:

- 1) **Menginventarisasi jenis peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi maupun yang setara** dengan rancangan peraturan perundang-undangan, yang substansinya terkait dengan rancangan peraturan perundang-undangan. Contohnya: RPerpres tentang Penanganan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung, peraturan perundang-undangan yang terkait yang harus disiapkan, meliputi:





NO	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
1.	UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
2.	UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
3.	UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
4.	UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
5.	UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI
6.	Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Panduan Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang
7.	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

- 2) **Menginventarisasi** status referensi peraturan perundang-undangan, dalam arti **masih berlaku atau tidak**.
- 3) **Menginventarisasi** status referensi peraturan perundang-undangan, dalam arti **telah dibatalkan seluruhnya atau sebagian oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung**.

c. **Mempersiapkan bahan-bahan pendukung**

Dalam melakukan analisis, tidak hanya peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan sebagai bahan dalam melakukan analisis tetapi juga dapat menggunakan antara lain putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung dan pendapat ahli.



Contoh:

- Dalam melakukan analisis terhadap RPP tentang Tata Cara Pengajuan Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Terhadap Putusan Pidana, analisis juga dilakukan dengan mempertimbangkan hasil putusan Mahkamah Konstitusi dan pendapat akademisi/ahli.

## 2. Tahapan analisis formil

Analisis formil merupakan tahap dilakukannya penelitian awal atas rancangan peraturan perundang-undangan. Langkah yang dilakukan dalam melakukan analisis formil:

- a. **Meneliti kelengkapan dokumen** pengajuan rancangan peraturan perundang-undangan **telah sesuai dengan ketentuan** dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.
- b. **Memastikan prosedur pembentukan peraturan** perundang-undangan **telah dilaksanakan**.

Untuk membantu memudahkan dalam melakukan analisis secara formil disusunlah alat/*tools* berupa *check list*, yaitu:

- 1) Rancangan Undang-Undang (RUU)
  - a. Permohonan Surat Presiden

### FORMULIR ANALISIS RUU SECARA FORMIL

JUDUL RUU INISIATIF PEMERINTAH YANG DIANALISIS	
Ada = V	Tidak = X
1. Masuk dalam Program Legislasi Nasional	
2. Surat permohonan persetujuan izin prakarsa	
3. Surat persetujuan izin penyusunan	
4. Keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian	
5. Surat permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi	



6. Surat penyampaian hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi	
7. Surat penyampaian RUU kepada Presiden	
8. Surat penyampaian permintaan paraf persetujuan	
9. Surat dari menteri/pimpinan lembaga terkait yang memberikan tanggapan terhadap permintaan paraf persetujuan	
10. Surat mengenai pengembalian draft RUU	
11. Draft RUU yang telah diparaf	
12. Naskah akademik	

**FORMULIR ANALISIS RUU SECARA FORMIL**

<b>JUDUL RUU INISIATIF DPR YANG DIANALISIS</b>	
Ada = V                      Tidak = X	
1. Masuk dalam Program Legislasi Nasional	
2. Surat Ketua DPR kepada Presiden yang menyampaikan RUU	
3. Daftar Inventarisasi Masalah atas RUU	

b. Permohonan Pengesahan

**FORMULIR ANALISIS RUU SECARA FORMIL**

<b>JUDUL RUU YANG DIANALISIS</b>	
Ada = V                      Tidak = X	
1. Surat Pimpinan DPR yang menyampaikan RUU yang telah disetujui bersama	
2. Keputusan DPR mengenai hasil rapat persetujuan RUU menjadi UU	
3. Surat klarifikasi atas RUU hasil persetujuan bersama	
4. Surat mengenai permintaan paraf atas RUU hasil persetujuan bersama	
5. Draft RUU hasil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR yang telah diparaf	



- 2) Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPERPPU)

**FORMULIR ANALISIS RPERPPU SECARA FORMIL**

<b>JUDUL RPERPPU YANG DIANALISIS</b>	
Ada= V	Tidak= X
1. Surat penyampaian RPERPPU kepada Presiden	
2. Surat mengenai permintaan paraf persetujuan	
3. Surat dari menteri/pimpinan lembaga terkait yang memberikan tanggapan terhadap permintaan paraf persetujuan	
4. Surat mengenai pengembalian draft RPERPPU	
5. Draft RPERPPU yang telah diparaf	

- 3) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP)/Rancangan Peraturan Presiden (RPERPRES)

**FORMULIR ANALISIS RPP/RPERPRES SECARA FORMIL**

<b>JUDUL RPP/RPERPRES YANG DIANALISIS</b>	
Ada = V	Tidak = X
1. Masuk dalam Program Penyusunan Peraturan Pemerintah/Program Penyusunan Peraturan Presiden	
2. Surat permohonan izin penyusunan	
3. Surat persetujuan izin penyusunan	
4. Keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian	
5. Surat permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi	
6. Surat penyampaian hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi	
7. Surat penyampaian RPP/RPERPRES kepada Presiden	
8. Surat mengenai permintaan paraf persetujuan	



9. Surat dari menteri/pimpinan lembaga terkait yang memberikan tanggapan terhadap permintaan paraf persetujuan	
10. Surat mengenai pengembalian draft RPP/RPERPRES	
11. Draft RPP/RPERPRES yang telah dibubuhi paraf	

### 3. Tahapan analisis materiil

Langkah yang dilakukan dalam melaksanakan analisis materiil meliputi:

#### a. Analisis **kerangka/struktur peraturan perundang-undangan.**

Dalam melakukan analisis atas rancangan peraturan perundang-undangan harus **mengetahui/mengenali bentuk peraturan perundang-undangan** yang sedang disusun, apakah merupakan:

- 1) Peraturan yang merupakan perubahan.
- 2) Peraturan yang merupakan penggantian.
- 3) Peraturan baru.
- 4) Peraturan yang bersifat ratifikasi/pengesahan atau penetapan PERPPU.

Dalam tahapan analisis kerangka/struktur peraturan perundang-undangan, terlebih dahulu dilakukan dengan **mengelompokkan kembali (re-grouping)** untuk mempermudah dalam melihat apabila terdapat substansi atau bagian yang belum lengkap atau tidak konsisten.

Kerangka peraturan perundang-undangan bukan hanya berfungsi sebagai formalitas, atau hanya sekedar mempercantik tampilan luar sebuah peraturan. Kerangka sebuah peraturan sesungguhnya menyediakan wadah untuk mengemukakan hal-hal sebagai berikut:



- Identitas peraturan.
- Konteks sosial lahirnya peraturan.
- Para pihak yang bertanggung jawab melahirkan peraturan tersebut.
- Peraturan induk yang berkaitan langsung dengannya.
- Isi peraturan.
- Relasinya dengan peraturan yang lain.
- Waktu peraturan tersebut berlaku di dalam masyarakat<sup>16</sup>

Contoh: RUU tentang Perlindungan Data Pribadi

BAB I	:	Ketentuan Umum
BAB II	:	Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup
BAB III	:	Pengelolaan Data Pribadi
BAB IV	:	Pemrosesan Data Pribadi
BAB V	:	Hak Pemilik Data Pribadi
BAB VI	:	Perlindungan Data Pribadi a. Bagian Kesatu: Kesepakatan b. Bagian Kedua: Pembatasan Pengumpulan Data Pribadi c. Bagian Keempat: Keamanan Data pribadi
BAB VII	:	Pengecualian Terhadap Perlindungan Dara Pribadi
BAB VIII	:	Transfer Data Pribadi a. Bagian Kesatu: Transfer Data Pribadi kepada Pihak Ketiga dalam wilayah NKRI. b. Bagian Kedua: Transfer Data Pribadi dalam pengabungan, pemisahan, peleburan perusahaan atau transaksi bisnis lainnya
BAB IX	:	Pemasaran Langsung

<sup>16</sup>Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, 2015, *Legislative Drafting*, Setara Press, Malang, hal 191



BAB X	:	Pembentukan Pedoman Perilaku Pengendali Data Pribadi
BAB XI	:	Kerja sama Internasional
BAB XII	:	Peran serta masyarakat
BAB XIII	:	Komisi
BAB XIV	:	Penyelesaian Sengketa a. Bagian Kesatu: Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan - Paragraf 1: Mediasi - Paragraf 2: Ajudikasi - Paragraf 3: Komisi - Paragraf 4: Sanksi Administratif
BAB XV	:	Ketentuan Pidana
BAB XVI	:	Aturan Peralihan
BAB XVII	:	Ketentuan Penutup

Dari hasil *re-grouping* tersebut, hasil analisisnya adalah terdapat penggulungan judul yaitu judul RUU dan judul BAB, terdapat penggulungan judul bagian dan judul paragraf, dalam satu BAB hanya ada satu bagian dan langsung mengatur paragraf, pengaturan sanksi administrasi seharusnya diletakkan setelah ketentuan pidana.

- b. Analisis **rumusan norma/isi/substansi** rancangan peraturan perundang-undangan

Langkah yang dilakukan dalam melakukan analisis terhadap rumusan norma/isi/substansi rancangan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) **Mencermati judul rancangan peraturan perundang-undangan**, dengan cara:
  - a) Memastikan judul telah **berisi keterangan jenis peraturan, nomor peraturan, tahun pembuatan, dan nama peraturan**.



Contohnya:

Jenis peraturan umum

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ..... TAHUN .....  
TENTANG  
PANDUAN PELAKSANAAN DIVERSI DAN PENANGANAN ANAK YANG BELUM  
BERUMUR 12 (DUA BELAS) TAHUN

Jenis peraturan perubahan

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ..... TAHUN .....  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 1985 TENTANG  
MAHKAMAH AGUNG

b) Memastikan dengan cermat **judul mencerminkan substansi** yang diatur.

Dalam praktek seringkali penentuan judul rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan setelah rumusan substansi rancangan peraturan perundang-undangan selesai/disepakati.

2) Memastikan **konsideran menimbang telah sesuai** dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011:

RUU/RPERPPU

1. Alasan filosofis.
2. Alasan sosiologis
3. Alasan yuridis

RPP/RPERPRES

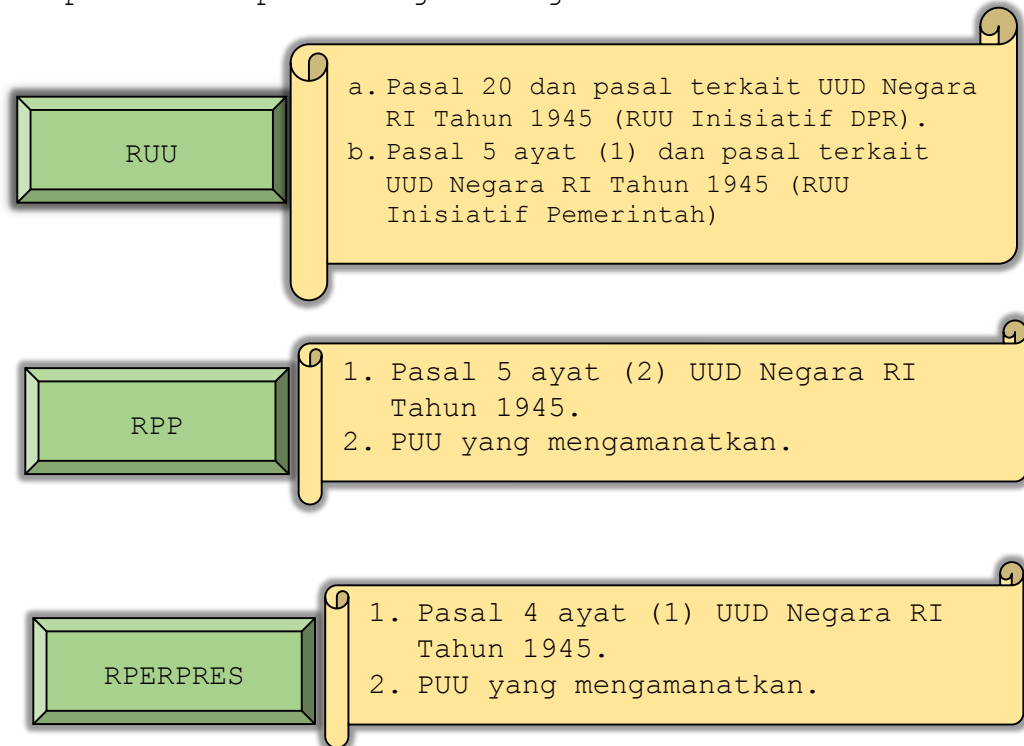
1. Pasal yang mengamanatkan, atau
2. Alasan filosofis, sosiologis, yuridis, dalam hal tidak diamanatkan pembentukannya





3) **Mencermati dasar hukum** peraturan perundang-undangan, dengan cara:

a) Memastikan dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan.



b) Memastikan **peraturan perundang-undangan yang memerintahkan.**

c) Memastikan status **peraturan perundang-undangan** yang disebutkan dalam dasar hukum "mengingat" **masih berlaku.**

4) **Memastikan nomor dan tahun lembaran negara, serta nomor tambahan lembaran negara.**

5) **Memastikan susunan peraturan perundang-undangan** yang dimuat dalam dasar hukum baik secara **hierarki dan tahun pengundangan.**

6) Memastikan **diktum telah ditulis sesuai** judul rancangan peraturan perundang-undangan.



- 7) Meneliti substansi rumusan batang tubuh rancangan peraturan perundang-undangan (bab, bagian, paragraf, pasal, dan ayat), dengan cara:
- a) **Meneliti bab per bab**  
Membaca bab per bab dan memastikan judul bab telah sesuai dengan materi yang diatur dalam pasal atau ayat. Selanjutnya dipastikan substansi dalam bab, paragraf atau pasal/ayat telah sinkron/sesuai.
  - b) **Meneliti bagian dan paragraf**  
Adakalanya ditemukan bagian dan paragraf yang tidak tepat penempatannya sehingga penempatannya perlu di tata ulang.
  - c) **Meneliti pasal dan ayat**  
Membaca kembali dengan seksama setiap kalimat dalam pasal dan ayat untuk memastikan antara pasal dan ayat tidak saling bertentangan pengaturannya/kontradiktif/ inkonsistensi.
  - d) Memastikan penormaan dalam ketentuan peralihan untuk menghindari kevakuman hukum (jika ada).
  - e) Memastikan penormaan dalam ketentuan penutup.
  - f) **Memastikan lembar pengaman/lembar terakhir** rancangan peraturan perundang-undangan yang berisi nama Presiden dan nama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Lembaran Negara RI (batang tubuh) dan Tambahan Lembaran Negara RI (penjelasan).
- 8) Memastikan bahasa yang digunakan telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas, dan pasti.



- 9) Memeriksa kembali perumusan norma apakah mudah dipahami (jelas subyeknya, jelas predikatnya, dan jelas obyeknya).
  - 10) Meneliti penjelasan rancangan peraturan perundang-undangan
    - a) Memastikan judul pada penjelasan **telah sesuai** dengan judul pada peraturan perundang-undanganyang dimaksud.
    - b) Memastikan pasal demi pasal yang dijelaskan **telah sesuai** dengan pasal demi pasal yang hendak dijelaskan.
    - c) Memastikan isi penjelasan **tidak mengandung norma**.
    - d) Memastikan isi penjelasan **tidak memperluas atau menambah norma** yang ada dalam batang tubuh.
- c. Analisis **sinkronisasi norma** yang diatur dengan peraturan perundang-undangan terkait, dengan cara:
- 1) Memastikan **materi/substansi** rancangan peraturan perundang-undangan **telah selaras/serasi/sesuai** dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
  - 2) Memastikan **definisi/pengertian telah selaras** dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Dalam hal tertentu, definisi/pengertian dapat diatur berbeda sepanjang hal tersebut merupakan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur dalam rancangan peraturan perundang-undangan dimaksud.



Hasil analisis secara materiil dibuat dalam bentuk matrik (tabel), sekurang-kurangnya memuat:

- 1) Kolom ke-1 : No Urut
- 2) Kolom ke-2 : Draft RPUU
  - ✓ Memindahkan isi draft atas rancangan perundang-undangan yang masih mengandung permasalahan ke Kolom 2 baris per baris.
- 3) Kolom ke-3 : Usulan draft
  - ✓ Berisi usulan/masukan perubahan atas rancangan peraturan perundangan
- 4) Kolom ke-4 : Catatan Staf
  - ✓ Berisi penjelasan hasil analisis atas draft rancangan peraturan perundang-undangan atau usulan/masukan perubahan rancangan peraturan perundang-undangan.
  - ✓ Selain itu, dapat pula berisi arahan pimpinan, kronologis/hasil pembahasan, dan/atau pertanyaan atas materi yang perlu mendapat klarifikasi dari Pemrakarsa atau K/L terkait.

Berikut contoh format analisis materiil atas rancangan peraturan perundang-undangan:

No	Draft RPUU	Usulan Perubahan	Catatan Staf
(1)	(2)	(3)	(4)
...	...	...	...

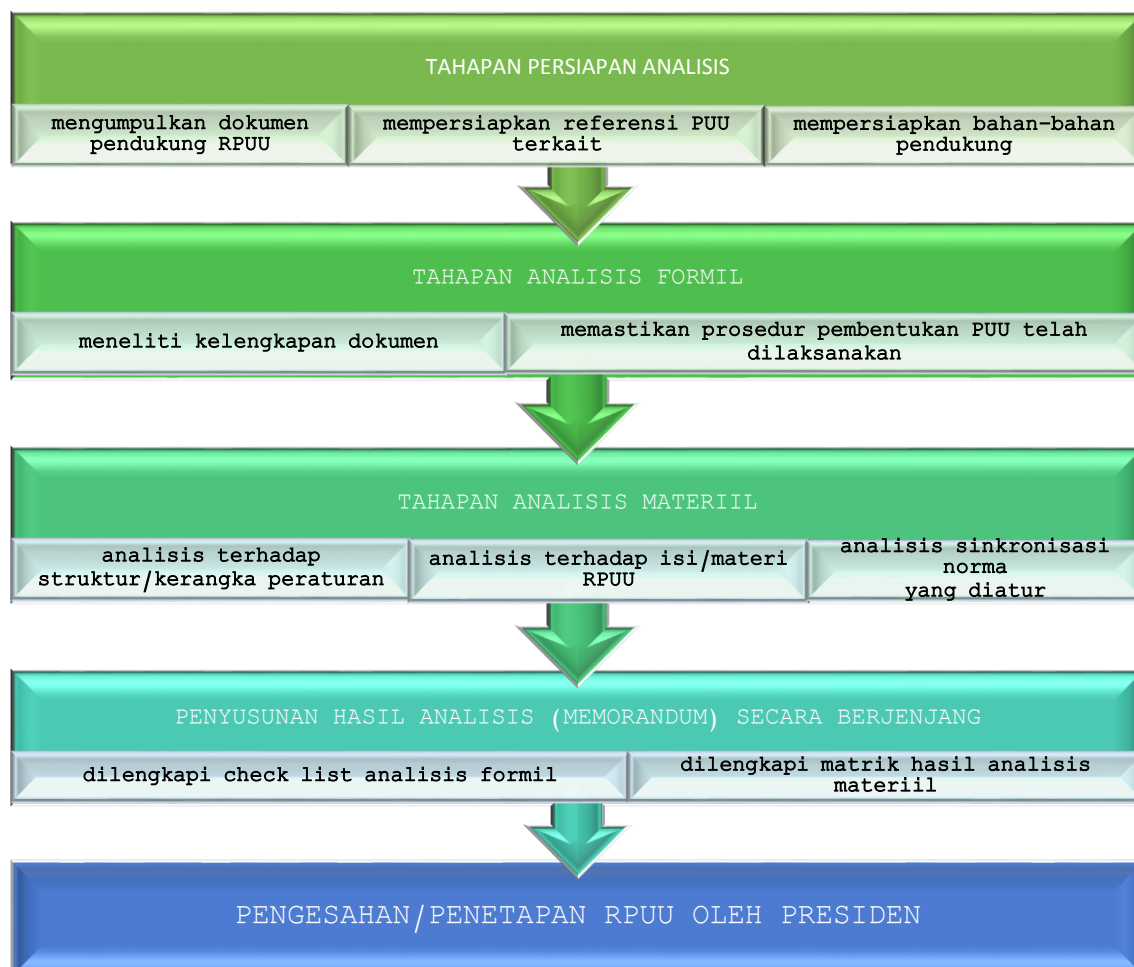
Dalam hal rancangan peraturan perundang-undangan merupakan perubahan atas peraturan perundang-undangan, perbedaan pokok substansi yang diatur dalam rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-



undangan yang diubah disusun dalam bentuk matrik persandingan.

Setelah draf rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan analisa sebagaimana tahapan diatas, perlu dilakukan pengecekan kembali atas rancangan peraturan perundang-undangan guna memastikan tidak ada kesalahan atas rancangan peraturan perundang-undangan yang diajukan sebelum draf tersebut dimintakan paraf persetujuan kepada Pemrakarsa dan Menteri/Pimpinan Lembaga terkait.

#### TAHAPAN ANALISIS RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN





## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Panduan analisis rancangan peraturan perundang-undangan ini dilaksanakan dalam melakukan analisis rancangan peraturan perundang-undangan agar hasil analisis menjadi komprehensif guna menghindari kesalahan atas rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disampaikan kepada Presiden.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Budiman N.P.D. Sinaga, 2004, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, Yogyakarta: Uli Press
- Fauzan, 2014, Kaidah Penemuan Hukum Yurisprudensi Bidang Hukum Perdata, Prenadamedia Group
- Maria Farida Indrati S, 2013, Ilmu Perundang-undangan 1, Kanisius
- Maria Farida Indrati S, 2013, Ilmu Perundang-undangan 2, Kanisius
- Muchtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2009, Pengantar Ilmu Hukum Buku I, Bandung: PT. Alumni
- M. Solly Lubis, 1989, Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Bandung: Mandar Maju
- Pananiari Siahaan, 2012, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Konstitusi Press
- Satjipto Rahardjo, 2000, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, 2015, Legislative Drafting, Malang: Setara Press

### Makalah

- Enny Nurbaningsih, 2015, Perencanaan Peraturan Perundang-undangan sebagai bagian Manajemen Peraturan Perundang-undangan, Makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional "Konstelasi Politik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Hotel Bidakara, Jakarta



Bivitri Susanti, 2015, Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional "Konstelasi Politik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Hotel Bidakara, Jakarta

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 3 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sekretariat Negara

