

Comparative Analysis Between the Theory of Formation of Legislative Regulations and Their Implementation Practices in Indonesia: A Literature Study

Analisis Perbandingan Antara Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dengan Praktik Implementasinya di Indonesia: Suatu Studi Literatur

Gita Indriana

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

gitaandriana995@gmail.com

Ratna Juita

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

ratnajuita043005@gmail.com

Mudassir

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

dassirtetsuya@gmail.com

Nur Ayu Lestari

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

nurayulestari421@gmail.com

Vera Wulandari

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

rahmy1648@gmail.com

Friska Sarmi Anjani

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

friskasarmianjani@gmail.com

Abstract: *The formation of legislation constitutes a fundamental pillar in the administration of a state governed by the rule of law, as it functions as an instrument for regulating and legitimizing public policy. Although Indonesia has established a relatively comprehensive normative framework through Law Number 12 of 2011 as amended by Law Number 13 of 2022, legislative practice continues to reveal various structural and substantive challenges. This study aims to conduct a comparative analysis between the theory of legislative formation from the perspective of legal science and its practical implementation in Indonesia. The research employs a qualitative approach using normative legal research with a descriptive nature through a literature review. Data were collected through library research, consisting of primary legal materials in the form of statutory regulations, as well as secondary legal materials including textbooks, scholarly journal articles, and previous studies relevant to the research topic. The data were analyzed using descriptive-analytical and comparative methods. The findings indicate a significant gap between the theoretical framework and the practical realities of legislative formation. In theory, ideal legislation requires needs-*

based planning, meaningful public participation, and systematic harmonization of legal norms. However, in practice, the legislative process is still characterized by regulatory overlap, weak harmonization, the dominance of political interests, and low effectiveness of legal implementation. These findings underscore the need to strengthen the integration between theoretical principles and legislative practice in order to improve the quality and effectiveness of legislation in Indonesia.

Keywords: *legislation formation; legislative theory; legislative practice; legal harmonization; rule of law*

Abstrak

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan negara hukum karena berfungsi sebagai instrumen pengaturan dan legitimasi kebijakan publik. Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka normatif yang relatif komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, praktik legislasi yang berlangsung menunjukkan berbagai persoalan struktural dan substantif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komparatif antara teori pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif ilmu hukum dengan praktik implementasinya di Indonesia. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif melalui studi pustaka. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, dengan sumber data meliputi bahan hukum primer berupa ketentuan peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum sekunder yang terdiri atas buku teks, artikel dalam jurnal ilmiah, dan hasil kajian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian. Data dianalisis menggunakan metode deskriptif analitis dan komparatif. Hasil penelitian mengungkap bahwa terdapat kesenjangan yang signifikan antara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara teoretis, legislasi ideal menuntut perencanaan berbasis kebutuhan masyarakat, partisipasi publik yang bermakna, serta harmonisasi norma yang sistematis. Namun dalam praktik, pembentukan peraturan masih diwarnai oleh tumpang tindih regulasi, lemahnya harmonisasi, dominasi kepentingan politik, serta rendahnya efektivitas penerapan hukum. Temuan ini menegaskan perlunya penguatan integrasi antara kerangka teoretis dan praktik legislasi guna meningkatkan kualitas dan efektivitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kata kunci: Harmonisasi hukum; Negara hukum; Pembentukan peraturan; Teori legislasi; Praktik legislasi.

Pendahuluan

Penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pilar fundamental dalam pelaksanaan negara hukum karena berfungsi sebagai landasan legitimasi kebijakan publik sekaligus instrumen pengaturan kehidupan sosial. Di Indonesia, mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditopang oleh landasan yuridis yang kokoh, salah satunya melalui keberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.¹ Kerangka normatif tersebut memuat prinsip, asas, serta tahapan pembentukan peraturan dengan tujuan memastikan terwujudnya keadilan, kejelasan hukum, dan nilai kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh masyarakat.

Namun demikian, keberadaan kerangka hukum yang normatif dan sistematis tidak secara otomatis menjamin kualitas maupun efektivitas regulasi yang dihasilkan dalam praktik. Secara filosofis, pembentukan peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai sarana dalam merealisasikan tujuan hukum yang bersifat fundamental, yakni keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, sehingga setiap regulasi yang dibentuk seharusnya mampu merefleksikan nilai-nilai tersebut dalam menjawab kebutuhan sosial yang berkembang.²

Beberapa isu aktual terkait pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini masih menghadapi persoalan mendasar, antara lain tumpang tindih regulasi, lemahnya harmonisasi, serta rendahnya efektivitas penerapan norma hukum. pertentangan regulasi, baik secara horizontal maupun vertikal, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga metode *omnibus law* kemudian dipandang sebagai salah satu alternatif solusi dalam pembaruan hukum. Akan tetapi, implementasi *omnibus law* melalui Undang-Undang Cipta Kerja justru dinilai belum sepenuhnya mencerminkan tujuan hukum serta prinsip praktik legislasi yang

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Phys. Rev. E 24 (2011).

² Anggi Fitriani Purwaningrum dan Enggar Wijayanto, "Legisme Dan Overregulation Di Indonesia: Tinjauan Pancasila Terhadap Politik Hukum Omnibus," Artikel, *Journal de Facto* 11, no. 1 (Juli 2024): 109–20, <https://doi.org/10.36277/jurnaldefacto.v11i1.201>.

berlandaskan kaidah normatif.³ situasi ini memperlihatkan adanya ketidaksesuaian antara konsep teoretis pembentukan regulasi dan realitas praktik legislasi di Indonesia.

Selain metode pembentukan regulasi, kualitas proses legislasi juga menjadi faktor penting dalam menentukan keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan.⁴ Hal tersebut menegaskan bahwa pembentukan peraturan yang efektif seharusnya diawali dengan identifikasi masalah sosial secara akurat, dirumuskan berdasarkan prinsip hukum yang jelas, serta melibatkan partisipasi publik secara bermakna. Ketidakseimbangan antara kebutuhan masyarakat dengan substansi pengaturan yang dihasilkan berpotensi menyebabkan regulasi sulit diterapkan secara optimal. Minimnya analisis kebijakan berbasis bukti serta rendahnya tingkat partisipasi publik dalam proses legislasi turut berkontribusi terhadap rendahnya efisiensi, relevansi, dan keselarasan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diterapkan di Indonesia.⁵

Permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan juga tidak berhenti pada tahap perumusan norma, melainkan berlanjut pada tahap implementasi, khususnya dalam proses pengharmonisasian regulasi. Studi mengenai penerapan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 menunjukkan bahwa meskipun mekanisme harmonisasi telah diatur secara normatif, pelaksanaannya masih menghadapi hambatan berupa keterbatasan sumber daya manusia serta kurang optimalnya koordinasi antar lembaga.⁶ Kondisi

³ Muhammad Ihsan Firdaus, "Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina dan Vietnam)," *Jurnal Hukum Ins Quia Iustum* 30, no. 2 (2023): 233–55, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art1>.

⁴ Ariffudin Nur Fadly Rosyid dan Ali Mukti, "Proses Dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Di Indonesia: Menciptakan Keseimbangan Antara Kebutuhan Masyarakat Dan Prinsip Hukum," *Articles, Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan* 10, no. 8 (Januari 2025): 71–80, <https://doi.org/10.3783/causa.v10i8.10827>.

⁵ Dwi Febriani dkk., "Analisis Kebijakan Dalam Perundang-Undangan," *UNISAN: Jurnal Manajemen dan Pendidikan* 04, no. 08 (2025): 131–42.

⁶ Mahmud Alfi Syifa' Alfi dan Muhammad Andri Andri, "Implementasi Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) (Harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif

tersebut berdampak pada kualitas produk hukum daerah yang belum sepenuhnya selaras dengan sistem hukum nasional, sehingga mempertegas bahwa persoalan pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat struktural dan berkelanjutan.

Secara konseptual, ilmu perundang-undangan memandang pembentukan hukum sebagai suatu proses yang sistematis, rasional, dan harus berorientasi pada kebutuhan masyarakat serta prinsip-prinsip hukum fundamental.⁷ Walaupun Indonesia telah memiliki kerangka hukum pembentukan peraturan yang cukup kokoh, praktik legislasi masih kerap dipengaruhi oleh dominasi kepentingan politik, rendahnya partisipasi masyarakat, serta lemahnya keselarasan norma hukum. Temuan-temuan tersebut semakin menegaskan adanya ketidaksesuaian antara teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan praktik penerapannya dalam tatanan hukum Indonesia.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji persoalan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dari sudut pandang normatif dan politik hukum. Pertama, penelitian Nadia Ayu Febriani dan Ryan Muthiara Wasti menyoroti bahwa meskipun perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimaksudkan untuk memperkuat sistem legislasi nasional, dalam praktiknya masih ditemukan persoalan berupa hiper-regulasi dan problem substansial yang berdampak pada kualitas norma hukum yang dihasilkan.⁸

Penelitian lain mengungkap bahwa proses legislasi di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai kendala struktural, seperti disharmonisasi antar peraturan, lemahnya koordinasi kelembagaan, serta terbatasnya ruang partisipasi publik yang bermakna, sehingga regulasi yang dihasilkan kerap tidak selaras dengan kebutuhan sosial yang berkembang. Selain itu, kajian yang membahas penerapan

DPRD Kota Malang),” Articles, *Justicia Journal* 13, no. 2 (September 2024): 223–31, <https://doi.org/10.32492/jj.v13i2.13209>.

⁷ Yulisman dan Silm Oktapani, “Analisis Ilmu Perundang-Undangan: Konsep, Prinsip, dan Implementasi dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Jurnal Gagasan Hukum* 6, no. 02 (2024): 154–67, <https://doi.org/10.31849/jgh.v6i02.24489>.

⁸ Nadia Ayu Febriani dan Ryan Muthiara Wasti, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,” *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2023): 35–58, <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6483>.

metode *omnibus law* dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa meskipun pendekatan ini diproyeksikan sebagai solusi atas persoalan tumpang tindih regulasi, implementasinya belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip pembentukan hukum yang sistematis dan partisipatif sebagaimana dikonsepsikan dalam teori perundang-undangan.⁹

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis secara komparatif antara teori pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif hukum dengan praktik pelaksanaannya di Indonesia. Pertanyaan penelitian dalam kajian ini berfokus pada Bagaimana teori pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif hukum, Bagaimana praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta perbandingan antara teori pembentukan peraturan perundang-undangan dengan praktik implementasinya di Indonesia. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung mengkaji aspek metode, teknik, atau implementasi secara parsial, kajian ini berupaya mengintegrasikan berbagai perspektif tersebut dalam satu analisis yang komprehensif berbasis tinjauan pustaka. Berdasarkan uraian tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman yang utuh mengenai kesenjangan antara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, sekaligus memberikan kontribusi reflektif bagi upaya peningkatan kualitas legislasi di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif melalui studi pustaka. Pendekatan ini digunakan mengingat penelitian menitikberatkan pada kajian norma, asas, prinsip, serta konsep hukum yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum.¹⁰ Data penelitian bersumber dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur

⁹ Christina Aryani, "Reformulasi Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Penerapan Omnibus Law," Articles, *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021): 27–48, <https://doi.org/10.26623/julr.v4i1.3194>.

¹⁰ Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum: Edisi revisi* (Prenada Media, 2017). Hlm 35-36.

pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta bahan hukum sekunder yang meliputi buku ajar, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan dokumen akademik yang relevan. Penelusuran literatur dilakukan secara sistematis melalui basis data ilmiah, repositori perguruan tinggi, dan portal jurnal nasional dengan mempertimbangkan relevansi, kredibilitas sumber, serta keterkaitannya dengan fokus penelitian.¹¹

Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif analitis dan komparatif. Analisis deskriptif digunakan untuk menguraikan teori dan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan literatur hukum, sedangkan analisis komparatif dimanfaatkan untuk membandingkan konsep teoretis tersebut dengan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tercermin dalam berbagai kajian dan dokumen hukum. Proses analisis dilakukan melalui tahapan reduksi data, pengelompokan tema, serta penarikan kesimpulan secara sistematis guna mengidentifikasi kesesuaian dan kesenjangan antara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²

Pembahasan

Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn dalam Perspektif Hukum

Dari sudut pandang hukum, penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari temuan normatif penelitian ini yang menunjukkan bahwa pembentukan norma hukum tidak dapat dilepaskan dari tujuan pengaturan sosial secara umum. Penyusunan peraturan bertujuan menghasilkan norma hukum yang bersifat mengikat secara umum dan berfungsi sebagai instrumen pengendali kehidupan bermasyarakat. Secara teoritis, pengaturan peraturan seharusnya didasarkan pada prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sebagaimana dikemukakan dalam teori tujuan hukum, baik klasik maupun modern. Di Indonesia, prinsip-prinsip tersebut telah di tegaskan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 12

¹¹ Mestika Zed, *Metode penelitian kepustakaan* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2008). Hlm 3-5.

¹² Marzuki, *Penelitian hukum: Edisi revisi*.

Tahun 2011 yang kemudian di perbarui melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang memuat asas kejelasan tujuan, keselarasan antara jenis peraturan dan materi muatan, dapat diterapkan, serta keterbukaan.¹³

Hasil kajian konseptual dalam penelitian ini menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipahami hanya sebagai proses teknis normatif, melainkan harus diposisikan sebagai bagian dari rekayasa sosial (*social engineering*). Dalam perspektif ini, hukum dipahami sebagai sarana untuk mengarahkan perubahan sosial sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tujuan negara.¹⁴ Oleh karena itu, kualitas suatu peraturan sangat ditentukan oleh sejauh mana norma hukum tersebut mampu merespons dinamika sosial dan perubahan yang terjadi di tengah masyarakat.

Selanjutnya, teori legislasi yang baik menekankan bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi prinsip efektivitas dan efisiensi, sehingga tidak hanya sah secara formal, tetapi juga dapat diterapkan secara substantif dalam praktik.¹⁵ Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa regulasi yang disusun tanpa analisis kebutuhan yang komprehensif dan tanpa dukungan naskah akademik yang kuat cenderung tidak efektif dalam implementasinya. Oleh sebab itu, penyusunan undang-undang idealnya didasarkan pada analisis kebutuhan yang menyeluruh, dokumen akademik yang solid, serta studi dampak regulasi berbasis bukti.

Secara normatif, pembentukan peraturan perundang-undangan di laksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Berdasarkan hasil analisis normatif penelitian ini, tahapan tersebut dirancang sebagai satu kesatuan sistemik guna menjamin kualitas regulasi yang dihasilkan. Pada tahap perencanaan, keberadaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

¹³ Fahmi Ramadhan Firdaus, "Public Participation in Law-Making Process: A Comparative Perspective of 5 (Five) Democratic Countries: Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Perspektif Perbandingan 5 (Lima) Negara Demokratis," Articles, *Jurnal Konstitusi* 21, no. 2 (Juni 2024): 203–25, <https://doi.org/10.31078/jk2123>.

¹⁴ Lin Liu, "The conditions for progressive rights to bring about social change," *Contemporary Justice Review* 23, no. 3 (2020): 222–38.

¹⁵ Yulisman dan Silm Oktapani, "Analisis Ilmu Perundang-Undangan : Konsep, Prinsip, dan Implementasi dalam Sistem Hukum Indonesia."

berfungsi sebagai instrumen pengendali agar pembentukan peraturan dilakukan secara terstruktur dan terkoordinasi. Perencanaan melalui program legislasi tidak hanya berfungsi sebagai agenda pembentukan peraturan, tetapi juga sebagai mekanisme awal untuk memastikan bahwa regulasi yang dirancang memiliki relevansi dengan kebutuhan sosial dan arah kebijakan hukum nasional.¹⁶

Dalam perspektif teori pembentukan hukum, tahap perencanaan merupakan fase yang sangat menentukan arah kebijakan hukum yang akan dibentuk.¹⁷ menyatakan bahwa kegagalan dalam mengidentifikasi persoalan sosial secara tepat pada tahap awal berimplikasi langsung pada rendahnya efektivitas penerapan peraturan. Sejalan dengan pandangan tersebut, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan regulasi yang tidak berbasis data empiris dan evaluasi peraturan yang berlaku berpotensi melahirkan regulasi yang tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, perencanaan pembentukan peraturan seharusnya bertumpu pada analisis kebutuhan masyarakat, data empiris, serta evaluasi regulasi yang telah ada. Kurangnya partisipasi masyarakat dan minimnya pemanfaatan data empiris dalam tahap perencanaan program legislasi terbukti berpengaruh terhadap rendahnya kualitas substansi peraturan dan lemahnya efektivitas implementasi di lapangan.¹⁸

Keterlibatan masyarakat merupakan prinsip fundamental dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan kontemporer. Berdasarkan hasil kajian teoritis pada penelitian ini, partisipasi publik berfungsi sebagai instrumen legitimasi demokratis sekaligus sebagai mekanisme peningkatan kualitas substansi peraturan. Konsep partisipasi bermakna (*meaningful participation*) menekankan bahwa keterlibatan masyarakat harus bersifat substantif dan tidak sekadar

¹⁶ Ariffudin Nur Fadly Rosyid dan Ali Mukti, "Proses Dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Di Indonesia: Menciptakan Keseimbangan Antara Kebutuhan Masyarakat Dan Prinsip Hukum."

¹⁷ Ariffudin Nur Fadly Rosyid dan Ali Mukti.

¹⁸ Alan Bayu Aji dan Irawan Randikaparsa, "Analisis Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah," *J-LEE - Journal of Law, English, and Economics* 2, no. 01 (2021): 57–72, <https://doi.org/10.35960/j-lee.v2i01.590>.

formalitas prosedural.¹⁹ Keterlibatan publik yang bermakna dalam proses legislasi tidak hanya meningkatkan legitimasi demokratis, tetapi juga menegaskan posisi masyarakat sebagai aktor penting dalam pembentukan hukum, karena tanpa partisipasi yang efektif aspirasi publik berpotensi tidak terakomodasi dalam produk hukum yang dihasilkan.²⁰

Namun demikian, dalam tataran praktik, partisipasi masyarakat sering kali berhadapan dengan kepentingan politik dan birokrasi. Temuan penelitian ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara norma ideal pembentukan peraturan dan praktik legislasi yang berlangsung, di mana partisipasi publik cenderung dibatasi secara prosedural. Kondisi tersebut berimplikasi pada lemahnya legitimasi dan efektivitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan di Indonesia. Pembatasan partisipasi publik yang hanya bersifat prosedural berpotensi melemahkan prinsip demokrasi, karena ruang aspirasi masyarakat menjadi simbolik dan tidak memberikan pengaruh substantif terhadap isi peraturan perundang-undangan.

Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Dalam implementasinya, perumusan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi masalah disharmonisasi regulasi, baik antar peraturan yang setingkat maupun antara peraturan yang berbeda hierarki.²¹ Jumlah produk perundang-undangan di Indonesia yang mencapai puluhan ribu menyebabkan tumpang tindih norma dan ketidakpastian hukum yang signifikan, sehingga diperlukan mekanisme harmonisasi yang terstruktur sebagai bagian integral dari ilmu perundang-undangan itu sendiri, agar proses penyusunan serta penegakannya efektif dan konsisten. mencatat bahwa berbagai regulasi sektoral kerap disusun tanpa koordinasi yang memadai, sehingga memunculkan konflik norma dan ketidakpastian hukum. Hasil analisis

¹⁹ Febriani dkk., “Analisis Kebijakan Dalam Perundang-Undangan.”

²⁰ Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), hlm. 37.

²¹ Fahmi Ramadhan Firdaus, “Public Participation in Law-Making Process: A Comparative Perspective of 5 (Five) Democratic Countries: Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Perspektif Perbandingan 5 (Lima) Negara Demokratis.”

penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme harmonisasi regulasi yang diatur secara normatif belum berjalan secara optimal dalam praktik legislasi. Akibat dari ketidakharmonisan regulasi tersebut tampak pada rendahnya tingkat kepatuhan dan penerapan hukum. Aparat penegak hukum maupun masyarakat sering mengalami kesulitan dalam menentukan dasar hukum yang tepat ketika terjadi konflik norma. Temuan ini menguatkan kesimpulan bahwa tujuan pembentukan peraturan untuk menjamin kepastian hukum belum sepenuhnya tercapai secara efektif.

Penerapan metode *omnibus law* melalui Undang-Undang Cipta Kerja merupakan upaya pemerintah untuk mengatasi persoalan hiper-regulasi. Secara teoritis, pendekatan ini dinilai efektif karena mampu merevisi dan mengintegrasikan berbagai regulasi dalam satu instrumen hukum. Buku yang membahas konsep Omnibus Law dalam konteks hukum nasional menunjukkan bahwa pendekatan ini berangkat dari kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah peraturan yang berpotensi saling bertentangan serta menciptakan kerangka hukum yang lebih konsisten dan harmonis di dalam sistem perundang-undangan Indonesia.²² Namun, hasil analisis dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa penerapan *omnibus law* di Indonesia masih menyisakan persoalan mendasar dari perspektif hukum tata negara. Melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa terdapat kecacatan prosedural dalam tahapan legislasi Undang-Undang Cipta Kerja, khususnya terkait prinsip transparansi dan partisipasi masyarakat. Temuan ini mengindikasikan bahwa inovasi metode legislasi yang tidak sejalan dengan prinsip pembentukan peraturan yang baik justru berpotensi menimbulkan persoalan hukum baru di kemudian hari.²³

Permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan juga tercermin dalam pelaksanaan harmonisasi regulasi di tingkat daerah. Harmonisasi peraturan daerah masih menghadapi hambatan

²² Rio Christiawan, *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya* (Jakarta: Bumi Aksara, 2021). Hlm 46-47.

²³ “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945,” t.t., diakses 21 Januari 2026, <https://jdih.kemnaker.go.id/putusan/detail/114/putusan-mahkamah-konstitusi-nomor-91-tahun-2020>.

struktural, seperti keterbatasan sumber daya manusia dan lemahnya koordinasi antar lembaga.²⁴ Dalam kajian ilmu perundang-undangan di Indonesia yang komprehensif ditunjukkan bahwa harmonisasi adalah proses penyesuaian substansi dan kerangka norma agar tidak terjadi dualisme atau pertentangan antara peraturan di berbagai tingkatan, sehingga kepastian hukum dan konsistensi implementasi dapat dijaga secara sistematis. Kondisi tersebut menyebabkan sejumlah produk hukum daerah tidak sepenuhnya selaras dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih tinggi.

Keadaan tersebut menegaskan bahwa persoalan pembentukan regulasi tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga institusional. Tanpa penguatan kapasitas kelembagaan dan peningkatan koordinasi yang efektif, upaya mewujudkan sistem pembentukan peraturan yang berkualitas akan sulit dicapai secara optimal.

Perbandingan antara Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Praktik Implementasinya di Indonesia

Berdasarkan hasil analisis teori dan praktik, terdapat perbedaan yang signifikan antara konsep ideal pembentukan peraturan perundang-undangan dan realitas penerapannya. Secara teoritis, pembentukan peraturan menuntut proses yang sistematis, partisipatif, serta berbasis pada kebutuhan masyarakat. Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa praktik legislasi di Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip tersebut. Dalam kajian regulasi yang baik, ditegaskan bahwa perbedaan antara desain normatif pembentukan peraturan yang ideal dan realitas praktik sering terjadi karena adanya dominasi kepentingan politik serta kebutuhan percepatan legislasi yang mengesampingkan kajian kebutuhan empiris masyarakat, sehingga peraturan yang dihasilkan kurang responsif terhadap tuntutan sosial.²⁵

²⁴ Alfi dan Andri, "Implementasi Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisan: Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) (Harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Kota Malang)."

²⁵ Dachran S. Busthami, "The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review," Articles, *SIGn Jurnal Hukum* 4, no. 2 (Februari 2023): 308–19, <https://doi.org/10.37276/sjh.v4i2.223>.

Kesenjangan antara konsep ideal dan praktik pembentukan peraturan menunjukkan bahwa proses legislasi di Indonesia masih cenderung formalistik dan elitis. Partisipasi publik sering kali diposisikan sebagai pemenuhan prosedur administratif semata, bukan sebagai mekanisme substantif untuk menggali kebutuhan empiris masyarakat.²⁶ Akibatnya, orientasi pembentukan regulasi lebih didorong oleh kepentingan politik jangka pendek dan percepatan legislasi, daripada perencanaan hukum yang berbasis bukti dan responsif terhadap dinamika sosial.

Tabel 1. Perbandingan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Praktik Implementasinya Di Indonesia

Aspek	Teori Pembentukan Peraturan	Praktik di Indonesia
Dasar Penyusunan	Berbasis analisis kebutuhan dan kajian akademik	Sering berbasis kepentingan politik dan target legislasi
Partisipasi Publik	Substantif dan bermakna (<i>meaningful participation</i>)	Cenderung formal dan terbatas
Harmonisasi	Dilakukan secara sistematis dan terintegrasi	Lemah dan sering terjadi disharmonisasi
Tujuan Regulasi	Efektif, efisien, dan berkeadilan	Banyak regulasi sulit diterapkan
Kepastian Hukum	Menjadi tujuan utama	Sering terganggu oleh tumpang tindih norma

Sumber: Diolah dari hasil penelitian penulis, 2025

Perbedaan antara teori dan praktik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdampak langsung pada kualitas legislasi. Regulasi yang tidak harmonis serta minimnya partisipasi publik berpotensi menurunkan tingkat kepastian hukum dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum. ketiadaan analisis kebijakan berbasis bukti menyebabkan regulasi menjadi kurang relevan dan sulit diimplementasikan.²⁷ Pandangan tersebut dengan menunjukkan bahwa lemahnya basis empiris dalam pembentukan

²⁶ M. J. A. Chandra, B. D. Anggono, dan F. Febrian, “Rekonsruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undangan Yang Berkualitas,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 4 (Desember 2022), <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.980>.

²⁷ Febriani dkk., “Analisis Kebijakan Dalam Perundang-Undangan.”

regulasi berdampak pada rendahnya efektivitas hukum.

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya menempatkan hukum sebagai instrumen rasional yang disusun secara sistematis, partisipatif, dan berbasis kebutuhan sosial. Dalam kerangka teoritik seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan *stufenbau theory* atau (Teori Hierarki Norma) adalah konsep hukum yang menyatakan bahwa norma hukum tersusun secara hierarkis berjenjang seperti piramida. Norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, dengan *Grundnorm* (norma dasar) sebagai puncaknya.²⁸ Lon L. Fuller dengan prinsip moralitas internal hukum, serta dikembangkan lebih lanjut dalam konsep *good legislation* pembentukan regulasi harus memenuhi asas kejelasan tujuan, konsistensi norma, keterbukaan, dan daya laku sosiologis.²⁹ Di Indonesia, prinsip-prinsip ini telah diadopsi secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menegaskan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*lex certa*, *lex scripta*, dan *lex stricta*) serta menekankan pentingnya partisipasi publik dan naskah akademik sebagai basis ilmiah regulasi.³⁰

Namun, dalam praktik implementasinya, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia kerap mengalami deviasi dari kerangka teoritik tersebut. Partisipasi publik yang secara normatif diwajibkan sering kali bersifat prosedural dan simbolik, tidak substantif, serta terbatas pada kelompok tertentu. Proses penyusunan regulasi cenderung elitis dan teknokratis, sehingga aspirasi masyarakat yang terdampak langsung tidak sepenuhnya terakomodasi. Akibatnya, banyak regulasi yang secara formal sah, tetapi mengalami resistensi sosial, rendah tingkat kepatuhan, dan bahkan menjadi objek pengujian di Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung.

Dari perspektif substansi hukum, teori pembentukan peraturan

²⁸ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien (Bandung: Nusa Media, 2006), hlm 193.

²⁹ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, edisi revisi (New Haven: Yale University Press, 1969), hlm. 33.

³⁰ Febriani dan Wasti, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011."

menekankan koherensi sistem hukum dan sinkronisasi vertikal maupun horizontal. Akan tetapi, realitas di Indonesia menunjukkan masih kuatnya persoalan disharmoni regulasi, tumpang tindih kewenangan, dan inkonsistensi norma antar peraturan. Fenomena hiper-regulasi (*over-regulation*) dan inflasi peraturan menjadi potret nyata lemahnya perencanaan legislasi yang berbasis kebutuhan riil masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa perencanaan pembentukan peraturan belum sepenuhnya berangkat dari pendekatan *evidence-based policy*, melainkan sering dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek.³¹

Selain itu, teori hukum menempatkan efektivitas hukum sebagai tolok ukur keberhasilan regulasi, yang sangat dipengaruhi oleh struktur dan kultur hukum sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedman.³² Dalam konteks Indonesia, lemahnya kapasitas aparat pelaksana, minimnya sosialisasi regulasi, serta budaya hukum masyarakat yang belum sepenuhnya mendukung kepatuhan hukum menjadi faktor penghambat implementasi. Regulasi yang dibentuk tanpa mempertimbangkan kemampuan institusional dan kondisi sosial-ekonomi masyarakat berpotensi menjadi “hukum di atas kertas” (*law in books*), bukan hukum yang hidup dan bekerja (*law in action*).

Dengan demikian, perbandingan antara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan struktural dan kultural yang signifikan. Tantangan utama bukan terletak pada ketiadaan norma atau konsep teoritik, melainkan pada lemahnya internalisasi prinsip-prinsip pembentukan hukum yang demokratis, responsif, dan berkeadilan dalam praktik legislasi.³³ Oleh karena itu, penguatan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menuntut komitmen politik yang kuat, reformasi mekanisme partisipasi publik yang bermakna, serta pergeseran paradigma dari sekadar *legal formalism* menuju pendekatan hukum yang berorientasi

³¹ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Yogyakarta: UII Press, 2009). Hlm 118-119.

³² Mustafa ‘Afifi Ab. Halim dan Shabrina Zata Amni, “Legal System in the Perspectives of H.L.A Hart and Lawrence M. Friedman,” *Peradaban Journal of Law and Society* 2, no. 1 (Juni 2023): 51–61, <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.83>.

³³ Busthami, “The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review.”

pada keadilan substantif dan kebermanfaatan sosial.

Perbaikan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diarahkan pada penguatan sinergi antara teori dan praktik. Berdasarkan hasil penelitian ini, peningkatan kualitas analisis kebijakan berbasis bukti, penguatan partisipasi publik yang bermakna, serta penguatan kapasitas institusi merupakan prasyarat utama dalam meningkatkan mutu legislasi. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dipahami sebagai kewajiban prosedural, tetapi sebagai proses substantif untuk mewujudkan tujuan hukum dan kepentingan masyarakat secara berkelanjutan.

Penutup

Berdasarkan hasil kajian komparatif antara teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan praktik implementasinya di Indonesia, penelitian ini menyimpulkan bahwa secara konseptual sistem pembentukan peraturan di Indonesia telah memiliki landasan normatif yang relatif komprehensif. Teori pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perspektif ilmu hukum menempatkan legislasi sebagai proses sistematis yang diarahkan pada pencapaian nilai-nilai dasar hukum berupa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, serta didukung oleh asas-asas pembentukan peraturan yang baik, analisis kebutuhan sosial, dan partisipasi publik yang bermakna. Kerangka pemikiran tersebut menegaskan bahwa hukum tidak dapat dipandang semata sebagai hasil pengaturan normatif, melainkan sebagai sarana rekayasa sosial yang dituntut mampu menyesuaikan diri dengan perubahan sosial. Atas dasar itu, dalam tataran konseptual, proses pembentukan regulasi idealnya melahirkan ketentuan yang tidak sekadar memiliki legitimasi yuridis, tetapi sekaligus memiliki daya guna dan relevansi dalam penerapannya.

Namun demikian, praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan dengan konsep ideal tersebut. Temuan penelitian ini mengungkap bahwa proses legislasi masih kerap diwarnai oleh tumpang tindih regulasi, lemahnya harmonisasi norma, serta keterbatasan partisipasi publik yang cenderung bersifat prosedural.

Selain itu, orientasi politik dan target legislasi sering kali lebih dominan dibandingkan analisis kebijakan berbasis bukti dan kebutuhan masyarakat. Penerapan metode *omnibus law* melalui Undang-Undang Cipta Kerja, meskipun dimaksudkan sebagai solusi atas hiper-regulasi, justru memperlihatkan problem formil dan substantif yang menegaskan lemahnya konsistensi penerapan prinsip pembentukan peraturan yang baik. Kondisi serupa juga tampak pada tingkat daerah, di mana keterbatasan kapasitas kelembagaan dan koordinasi antar lembaga berdampak pada rendahnya kualitas dan keselarasan produk hukum daerah dengan sistem hukum nasional.

Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa perbedaan antara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan berimplikasi langsung terhadap mutu legislasi dan efektivitas penerapan hukum di Indonesia. Untuk menjembatani kesenjangan tersebut, diperlukan penguatan integrasi antara kerangka teoritis dan praktik legislasi melalui peningkatan kualitas perencanaan berbasis data empiris, penguatan partisipasi publik yang substantif, serta optimalisasi fungsi harmonisasi dan kapasitas kelembagaan. Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dipahami tidak sekadar sebagai pemenuhan prosedur formal, melainkan sebagai proses substantif yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan keberlanjutan sistem hukum. Temuan ini diharapkan dapat menjadi refleksi kritis sekaligus kontribusi akademik bagi upaya perbaikan kualitas legislasi di Indonesia ke depan.

Daftar Pustaka

- Ab. Halim, Mustafa 'Afifi, dan Shabrina Zata Amni. "Legal System in the Perspectives of H.L.A Hart and Lawrence M. Friedman." *Peradaban Journal of Law and Society* 2, no. 1 (Juni 2023): 51–61. <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.83>.
- Aji, Alan Bayu, dan Irawan Randikaparsa. "Analisis Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah." *J-LEE - Journal of Law, English, and*

Economics 2, no. 01 (2021): 57–72. <https://doi.org/10.35960/j-lee.v2i01.590>.

- Alfi, Mahmud Alfi Syifa', dan Muhammad Andri Andri. "Implementasi Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian,; Pembedaan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) (Harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Kota Malang)." Articles. *Justicia Journal* 13, no. 2 (September 2024): 223–31. <https://doi.org/10.32492/jj.v13i2.13209>.
- Anggi Fitriani Purwaningrum dan Enggar Wijayanto. "Legisme Dan Overregulation Di Indonesia: Tinjauan Pancasila Terhadap Politik Hukum Omnibus." Artikel. *Journal de Facto* 11, no. 1 (Juli 2024): 109–20. <https://doi.org/10.36277/jurnaldefacto.v11i1.201>.
- Ariffudin Nur Fadly Rosyid dan Ali Mukti. "Proses Dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Di Indonesia: Menciptakan Keseimbangan Antara Kebutuhan Masyarakat Dan Prinsip Hukum." Articles. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan* 10, no. 8 (Januari 2025): 71–80. <https://doi.org/10.3783/causa.v10i8.10827>.
- Aryani, Christina. "Reformulasi Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Penerapan Omnibus Law." Articles. *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021): 27–48. <https://doi.org/10.26623/julr.v4i1.3194>.
- Busthami, Dachran S. "The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review." Articles. *SIGn Jurnal Hukum* 4, no. 2 (Februari 2023): 308–19. <https://doi.org/10.37276/sjh.v4i2.223>.
- Chandra, M. J. A., B. D. Anggono, dan F. Febrian. "Rekonsruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas." *Jurnal Legislasi Indonesia*

- 19, no. 4 (Desember 2022).
<https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.980>.
- Christiawan, Rio. *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya*. Bumi Aksara, 2021.
- Dahl, Robert A., *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Fahmi Ramadhan Firdaus. “Public Participation in Law-Making Process: A Comparative Perspective of 5 (Five) Democratic Countries: Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Perspektif Perbandingan 5 (Lima) Negara Demokratis.” Articles. *Jurnal Konstitusi* 21, no. 2 (Juni 2024): 203–25. <https://doi.org/10.31078/jk2123>.
- Febriani, Dwi, Bela Amelia, Hariyansah, Resti Winarni, Kartinem, dan M. Nesor. “Analisis Kebijakan Dalam Perundang-Undangan.” *UNISAN: Jurnal Manajemen dan Pendidikan* 04, no. 08 (2025): 131–42.
- Febriani, Nadia Ayu, dan Ryan Muthiara Wasti. “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.” *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2023): 35–58. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6483>.
- Firdaus, Muhammad Ihsan. “Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina dan Vietnam).” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 30, no. 2 (2023): 233–55. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art1>.
- Fuller, Lon L.. *The Morality of Law*. Revised ed. New Haven: Yale University Press, 1969.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Translated by Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media, 2006.

- Liu, Lin. "The conditions for progressive rights to bring about social change." *Contemporary Justice Review* 23, no. 3 (2020): 222–38.
- Marzuki, Mahmud. *Penelitian hukum: Edisi revisi*. Prenada Media, 2017.
- "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945." t.t. Diakses 21 Januari 2026. <https://jdih.kemnaker.go.id/putusan/detail/114/putusan-mahkamah-konstitusi-nomor-91-tahun-2020>.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Phys. Rev. E 24 (2011).
- Yulisman, dan Silm Oktapani. "Analisis Ilmu Perundang-Undangan : Konsep, Prinsip, dan Implementasi dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Gagasan Hukum* 6, no. 02 (2024): 154–67. <https://doi.org/10.31849/jgh.v6i02.24489>.
- Zed, Mestika. *Metode penelitian kepustakaan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2008.