



Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Norma Ideal dan Realitas Praktik di Indonesia

Principles of Establishing Legislation: Ideal Norms and Practical Reality in Indonesia

Ananda Dwi Cahya

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon

Email: anandadwicahya46@gmail.com

Artikel Info	Abstrak
Kata Kunci: Asas; Perundang-undangan; Norma; Ideal; Realitas. Keywords: <i>Principles; Legislation; Norms; Ideals; Reality.</i>	Pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas merupakan salah satu fondasi utama dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Di Indonesia, asas-asas pembentukan peraturan telah diatur secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Prinsip-prinsip seperti kejelasan tujuan, keterbukaan, konsistensi, dan kemudahan pelaksanaan menjadi tolok ukur penting dalam proses legislasi. Namun demikian, penerapannya di lapangan masih sering menemui kendala, seperti intervensi politik, minimnya partisipasi masyarakat, dan kurangnya harmonisasi antarperaturan. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah kesenjangan antara norma hukum dan praktik penyusunan peraturan di Indonesia dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan analisis deskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa efektivitas penerapan asas sangat bergantung pada integritas pembentuk undang-undang, komitmen lembaga negara, serta keterlibatan aktif publik. Reformasi legislasi yang berorientasi pada transparansi dan akuntabilitas menjadi kebutuhan mendesak agar regulasi yang dihasilkan memiliki legitimasi hukum dan substansi yang kuat. Abstract <i>The formulation of high-quality legislation serves as one of the main foundations for establishing a democratic and just system of governance. In Indonesia, the principles of legislative formation are normatively regulated under Law Number 12 of 2011 and its subsequent amendments. Core principles such as clarity of purpose, transparency, consistency, and ease of implementation are key benchmarks in the legislative process. However, their practical implementation often encounters challenges, including political interference, limited public participation, and lack of harmonization among regulations. This study aims to examine the gap between legal norms and the practical realities of legislative drafting in Indonesia through a normative-juridical approach and descriptive analysis. The findings indicate that the effectiveness of these principles largely depends on the integrity of lawmakers, the commitment of state institutions, and active public involvement. Legislative reform focused on transparency and accountability is urgently needed to ensure that enacted regulations possess both strong legal legitimacy and substantive quality.</i>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Prinsip negara hukum (*rechtstaat*) menegaskan bahwa segala bentuk kekuasaan negara harus dijalankan berdasarkan hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Dalam kerangka tersebut, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali kekuasaan, tetapi juga sebagai batas agar negara tidak bertindak sewenang-wenang. Salah satu elemen penting dalam mewujudkan negara hukum adalah keberadaan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas.¹ Regulasi yang ideal harus mampu memberikan kepastian hukum, menjamin keadilan, serta memberikan manfaat bagi masyarakat. Namun, praktik pembentukan peraturan di Indonesia menunjukkan adanya jarak antara idealitas hukum dengan kenyataan. Tidak sedikit produk hukum yang menimbulkan kontroversi, baik dari segi substansi maupun prosedural, akibat lemahnya penerapan asas-asas pembentukan peraturan yang baik. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya sebenarnya telah memuat asas-asas seperti kejelasan tujuan, keterbukaan, dan kesesuaian hierarki.² Namun, kenyataannya, proses legislasi masih sering dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi masyarakat. Oleh sebab itu, perlu dilakukan analisis mendalam mengenai sejauh mana asas-asas tersebut telah diterapkan dalam praktik pembentukan peraturan di Indonesia dan bagaimana langkah-langkah perbaikannya.³

Reformasi pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi perhatian sentral dalam upaya memperkuat tata kelola hukum dan meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir muncul kritik tajam terhadap performa legislasi termasuk masalah harmonisasi, kecepatan pembentukan aturan, serta praktik omnibus yang menimbulkan kontroversi yang menunjukkan adanya jurang antara cita-cita asas pembentukan peraturan yang baik dan praktik legislasi aktual. Studi empiris dan

¹ Janpatar Simamora, 'Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia', *Dinamika Hukum*, 14.3 (2014), pp. 547–61.

² Hasaziduhu Moho, 'Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, Dan Hasaziduhu Moho. "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, Dan Kemanfaatan." *Jurnal Warta* 13, No. 1 (2019): 138–49. Kemanfaatan', *Jurnal Warta*, 13.1 (2019), pp. 138–49.

³ Eko Rinaldo Damanik, Thea Farina, and Satriya Nugraha, 'Krisis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia : Problematikan Hak Konstitusional Dan Pengabdian Aspirasi Rakyat', *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 5.2 (2025), pp. 2518–40 <<https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/18664/12669>>.

kajian kebijakan menyorot bahwa tantangan tersebut berdampak pada ketidakpastian hukum dan menurunnya kepercayaan publik terhadap proses legislasi.⁴

Secara normatif, asas-asas pembentukan peraturan (seperti kepastian hukum, keterbukaan, partisipasi, proporsionalitas, harmonisasi, dan efisiensi) diatur untuk menjamin kualitas produk hukum dan perlindungan publik; namun penerapan asas-asas tersebut seringkali menghadapi hambatan praktik seperti tumpang tindih norma, lemahnya mekanisme evaluasi pasca pengesahan, serta keterbatasan kapasitas teknis penyusun regulasi. Penelitian-penelitian terkini menemukan kasus-kasus konkret di mana kualitas legal drafting dan harmonisasi aturan masih belum konsisten, sehingga diperlukan penguatan mekanisme teknis legislasi dan evaluasi regulasi yang lebih sistematis.⁵

Kesenjangan antara norma ideal dan realitas praktik menimbulkan kebutuhan mendesak untuk studi yang mengkaji tidak hanya aspek teoretis asas pembentukan peraturan, tetapi juga faktor institusional dan prosedural yang mempengaruhi implementasinya misalnya peran legislatif dan eksekutif, partisipasi publik, kapasitas penyusunan naskah akademik, serta mekanisme harmonisasi lintas sektoral. Kajian empiris dari berbagai wilayah menunjukkan bahwa perbaikan kualitas legislasi memerlukan pendekatan terpadu reformasi prosedural, peningkatan kapasitas legal drafting, dan sistem evaluasi regulasi yang berkelanjutan agar asas hukum yang diidealkan benar-benar tercermin dalam praktik pembentukan peraturan.⁶

Berbagai penelitian dalam lima tahun terakhir menunjukkan bahwa kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh konsistensi penerapan asas-asas normatif, kualitas naskah akademik, dan keterlibatan publik dalam proses legislasi. Penelitian menunjukkan bahwa ketidakseragaman standar perumusan kebijakan dan lemahnya harmonisasi antar kementerian/lembaga seringkali mengakibatkan tumpang tindih regulasi serta ketidakefektifan implementasi di lapangan.

⁴ Bagus Hermanto, Asrul Ibrahim Nur, Made Subawa, *Indonesia parliamentary reform and legislation quality backsliding phenomenon: case of Indonesia post reformasi*, The Theory and Practice of Legislation Volume 12, 2024 - Issue 1, <https://doi.org/10.1080/20508840.2024.2316507>

⁵ Tanti Kirana Utami dkk, Analysis of the Implementation of Good Governance Principles in the Formation of Laws and Regulations in Indonesia, Indonesian Journal of Law and Justice Volume: 2, Number 2, 2024, Page: 1-11. DOI: <https://doi.org/10.47134/ijlj.v2i2.3421>

⁶ Izni Khoirum dkk, Asas-Asas Perundang-Undangan Dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah & Proses Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research Volume 3 Nomor 3 Tahun 2023. Page 7891-7905.

Hal ini menggambarkan bahwa masih terdapat kesenjangan struktural antara norma hukum yang ideal dan kapasitas institusional pembentuk undang-undang.⁷

Selain itu, dinamika politik dalam proses legislasi kerap menjadi variabel yang ikut memengaruhi kualitas pembentukan hukum. Percepatan legislasi tanpa perencanaan matang atau tanpa partisipasi publik yang memadai sering menurunkan kualitas regulasi serta mengurangi legitimasi sosial aturan yang dihasilkan. Dalam konteks ini, asas keterbukaan, partisipatif, dan kejelasan rumusan menjadi sangat penting, namun implementasinya masih menghadapi tantangan seperti keterbatasan waktu, resistensi birokrasi, dan minimnya kapasitas sumber daya perancang regulasi.⁸ Oleh karena itu, kajian terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi krusial untuk menilai sejauh mana prinsip-prinsip seperti kejelasan tujuan, kesesuaian jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, maupun asas keterbukaan benar-benar diterapkan dalam praktik. Berbagai studi mutakhir menekankan perlunya reformasi teknis dan prosedural, termasuk peningkatan kapasitas legal drafting serta penguatan mekanisme evaluasi regulasi agar kualitas peraturan tidak hanya memenuhi standar formal, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan hukum masyarakat.⁹ Dengan demikian, penelitian ini penting untuk memetakan kesenjangan antara norma ideal dan realitas praktik, sekaligus menawarkan dasar bagi perbaikan legislasi yang lebih komprehensif.¹⁰

2. Rumusan Masalah

Dalam penelitian mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, penting untuk menelaah bagaimana standar normatif yang ditetapkan oleh sistem hukum Indonesia berfungsi sebagai pedoman bagi proses legislasi. Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya telah memberikan landasan hukum yang jelas mengenai asas, prosedur, dan teknik pembentukan peraturan yang baik, dalam praktiknya masih sering ditemukan perbedaan antara norma ideal dan implementasinya. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan diri pada dua persoalan pokok. Pertama, bagaimana sebenarnya pengaturan asas-asas pembentukan peraturan perundang-

⁷ Putra, R. *Tantangan harmonisasi regulasi dalam sistem perundang-undangan nasional*. Jurnal Legislasi Indonesia, 18(3), (2021). 231–247.

⁸ Lestari, D., & Nugroho, A. (2020). *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan: Evaluasi efektivitas asas keterbukaan di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum dan Kebijakan, 15(2), 145–160.

⁹ Sari, M. *Evaluasi penerapan asas-asas pembentukan peraturan dalam praktik legislasi daerah*. Journal of Law and Governance, 7(1), (2022). 55–70.

¹⁰ Wijaya, A. *Kualitas naskah akademik dan implikasinya terhadap pembentukan undang-undang*. Indonesian Journal of Legal Development, 4(2), (2023). 112–130.

undangan dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 dan seluruh perubahan yang mengikuti. Kedua, bagaimana tingkat kesesuaian asas-asas tersebut ketika diterapkan dalam praktik legislasi di Indonesia, terutama jika ditinjau dari perspektif norma hukum yang seharusnya menjadi rujukan utama dalam proses penyusunan regulasi.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang memusatkan kajian pada norma, asas, serta ketentuan hukum positif yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan mengkaji Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, serta berbagai regulasi lain yang berkaitan dengan proses legislasi. Selain itu, penelitian juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami teori-teori tentang asas pembentukan peraturan, kualitas regulasi, dan prinsip legal drafting, yang diperoleh dari literatur ilmiah, jurnal, dan pendapat para ahli. Bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dihimpun melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif dengan metode deskriptif-analitis. Analisis ini dilakukan dengan menggambarkan norma-norma hukum yang berlaku, mengevaluasi kesesuaiannya dengan praktik legislasi, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara norma ideal dan praktik empiris dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini berupaya memberikan gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas penerapan asas-asas pembentukan peraturan dalam sistem hukum Indonesia.

A. PEMBAHASAN

1. Pengaturan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 dan seluruh perubahan yang mengikuti

Pengaturan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia secara komprehensif dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diperbarui melalui UU No. 15 Tahun 2019. Dalam ketentuan tersebut, asas pembentukan

peraturan dibagi menjadi dua kategori utama, yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Asas pembentukan yang baik mencakup kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta keterbukaan. Sementara itu, asas materi muatan meliputi asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Kedua kelompok asas ini menjadi standar normatif yang wajib diikuti oleh setiap pembentuk peraturan agar produk regulasi memiliki legitimasi, kualitas, dan kepastian hukum yang memadai.

Secara prinsipil, asas-asas tersebut dirancang untuk memastikan bahwa setiap regulasi yang dihasilkan tidak hanya memenuhi persyaratan formal, tetapi juga mampu mencerminkan substansi hukum yang responsif, berkeadilan, dan sesuai kebutuhan masyarakat. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa asas-asas ini berfungsi sebagai instrumen untuk menjaga konsistensi hierarki peraturan, mencegah disharmoni regulasi, dan meningkatkan kualitas peraturan secara keseluruhan. Namun, para pakar mencatat bahwa meskipun asas tersebut telah diatur dengan jelas, efektivitasnya bergantung pada komitmen pembentuk undang-undang serta mekanisme pengawasan yang memadai.¹¹ Dengan demikian, norma dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya telah memberikan kerangka ideal yang kuat, namun implementasinya masih memerlukan penguatan secara kelembagaan dan prosedural.¹²

Pengaturan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya dapat dianalisis lebih dalam melalui perspektif teori perundang-undangan (*legislative theory*) dan teori negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam konteks negara hukum, asas-asas tersebut berfungsi sebagai instrumen untuk menjamin bahwa produk hukum mencerminkan prinsip kepastian hukum (*rechtszekerheid*), keadilan (*gerechtigheid*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Secara normatif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memasukkan ketiga prinsip ini melalui asas kepastian hukum, asas keadilan, asas keterlaksanaan, dan asas kedayagunaan. Artinya, norma yang ditetapkan dalam undang-undang ini sudah sesuai

¹¹ Budianto, A. *Evaluating the quality of statutory drafting in Indonesia after the amendment of Law No. 12/2011*. Jurnal Legislasi Indonesia, 18(3), (2021). 245–258.

¹² Susanti, E., & Hakim, L. *Prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dan tantangan praktik legislasi*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, 50(2), (2020). 367–386.

dengan fondasi teori hukum modern yang menekankan keseimbangan antara nilai moral, legalitas, dan kemanfaatan.

Namun, jika dilihat dari perspektif teori legal drafting, aturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih menghadapi beberapa kelemahan struktural. Teori ini menekankan pentingnya perumusan norma yang jelas, tidak ambigu, dan teknis penyusunannya memenuhi prinsip efektivitas regulasi. Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur asas kejelasan rumusan, dalam praktiknya konsep tersebut sering tidak terimplementasi secara konsisten. Hal ini tercermin dari banyaknya regulasi yang mengandung norma multitafsir, tumpang tindih antar level peraturan, serta masalah harmonisasi yang belum optimal.¹³ Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma ideal dalam undang-undang dan tingkat kepatuhan pembentuk peraturan terhadap standar teknis legislasi yang baik.

Lebih jauh lagi, melalui pendekatan teori responsif dan non-responsif dari **Nonet & Selznick**, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat dipandang sebagai upaya mendorong tipe hukum responsif karena memberikan ruang bagi asas partisipatif, keterbukaan, dan kemanfaatan publik. Akan tetapi, sejumlah penelitian mengindikasikan bahwa praktik pembentukan peraturan masih didominasi oleh model hukum *repressive law* yang bersifat *top-down*, elitis, dan kurang melibatkan masyarakat secara bermakna.¹⁴ Dominasi birokrasi eksekutif dan minimnya dialog publik membuat asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, secara teoretis terdapat indikasi bahwa sistem hukum Indonesia masih belum sepenuhnya mengarah pada karakter hukum responsif yang diharapkan.

Selain itu, problem implementasi asas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, yang menyatakan bahwa efektivitas suatu aturan ditentukan oleh lima faktor: substansi hukum, struktur hukum, kultur hukum, sarana pendukung, dan masyarakat sebagai penerima hukum. Secara substansi, undang-undang tersebut telah memuat asas yang memadai. Namun dari aspek struktur hukum, kapasitas lembaga legislasi baik nasional maupun daerah masih terbatas dalam melakukan harmonisasi regulasi. Di sisi kultur hukum, para pembentuk peraturan sering kali tidak menjadikan asas sebagai pedoman

¹³ Prayogo, T. *Evaluasi efektivitas legal drafting pada pembentukan peraturan di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, 19(2), (2022). 133–147.

¹⁴ Wijayanti, A. *Keterbukaan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Jurnal Hukum & Pembangunan, 51(1), (2021). 59–78.

utama, melainkan mempertimbangkan kepentingan politik dan kelembagaan. Hal ini menunjukkan bahwa problem implementasi bukan terletak pada kelemahan norma, melainkan pada lemahnya komitmen aktor dan budaya legislasi.

Secara keseluruhan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya sebenarnya telah menyediakan kerangka normatif yang ideal dan selaras dengan berbagai teori hukum modern. Namun, efektivitas penerapan asas pembentukan peraturan sangat bergantung pada kualitas struktur pembentuk undang-undang, mekanisme pengawasan regulasi, serta integritas para aktor politik. Ketidaksesuaian antara norma ideal dan praktik legislasi menunjukkan bahwa Indonesia menghadapi tantangan serius berupa disharmoni regulasi, lemahnya legal drafting, dan kultur legislasi yang belum sepenuhnya profesional. Dengan demikian, penyempurnaan regulasi harus dibarengi dengan perbaikan kapasitas institusi, penguatan budaya hukum, dan peningkatan akuntabilitas politik agar asas-asas pembentukan peraturan benar-benar menjadi pedoman substantif, bukan sekadar norma deklaratif.

2. Kesesuaian asas-asas dalam praktik legislasi di Indonesia ditinjau dari perspektif norma hukum

Kesesuaian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam praktik legislasi di Indonesia dapat dinilai dengan mengukur sejauh mana proses legislasi mengikuti norma-norma yang telah ditetapkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Norma hukum telah menetapkan standar ideal berupa asas kejelasan tujuan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, keterbukaan, serta kejelasan rumusan. Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa penerapan asas tersebut belum berjalan optimal. Banyak peraturan yang diproduksi dalam jangka waktu singkat, dengan prosedur yang minim konsultasi publik dan tidak disertai naskah akademik yang memadai, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kesesuaiannya dengan norma ideal pembentukan hukum.¹⁵

Dari perspektif hukum tata negara dan teori pembentukan peraturan, asas keterbukaan merupakan salah satu aspek paling sering diabaikan dalam praktik. Meskipun Undang-Undang mengharuskan partisipasi publik, proses legislasi seringkali berlangsung tertutup atau dilakukan secara terbatas pada kelompok tertentu. Penelitian menunjukkan bahwa partisipasi publik sering bersifat formalitas dan tidak memengaruhi

¹⁵ Simamora, J. *Evaluasi penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan pasca perubahan UU 12/2011*. Jurnal Ilmu Hukum, 9(2), (2021). 112-128.

substansi pembentukan peraturan.¹⁶ Hal ini menandakan bahwa praktik legislasi belum sepenuhnya sesuai dengan asas keterbukaan sebagaimana diatur dalam norma hukum positif.

Selain itu, asas kejelasan rumusan yang menjadi standar normatif dalam legal drafting juga sering tidak tercermin dalam produk regulasi. Berbagai peraturan perundang-undangan masih mengandung norma multitafsir, inkonsistensi terminologi, serta ketidakjelasan hubungan antar pasal. Menekankan bahwa ketidakjelasan rumusan menjadi salah satu penyebab utama rendahnya kualitas regulasi dan meningkatnya potensi sengketa hukum. Dalam konteks Indonesia, kondisi ini terlihat pada tumpang tindih antara peraturan pusat dan daerah serta ketidakselarasan antarjenis peraturan yang seharusnya ditata berdasarkan asas kesesuaian jenis dan hierarki.

Ditinjau dari asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, praktik legislasi juga belum sepenuhnya sejalan dengan norma. Banyak produk hukum disusun tanpa analisis dampak regulasi (*regulatory impact assessment*), sehingga efektivitasnya dalam menyelesaikan masalah publik menjadi diragukan. Penelitian oleh Budianto menunjukkan bahwa sejumlah undang-undang terbit tanpa kajian komprehensif mengenai implementasi dan daya dukung institusionalnya, sehingga menyulitkan pelaksanaannya di lapangan. Hal ini memperlihatkan bahwa asas kelayakan implementasi, meskipun diatur secara normatif, belum menjadi pertimbangan dominan dalam proses legislasi.¹⁷ Secara keseluruhan, kesesuaian antara asas pembentukan peraturan dalam norma hukum dengan praktik legislasi masih menghadapi kesenjangan yang signifikan. Norma hukum telah menyediakan kerangka ideal, namun implementasinya dipengaruhi oleh dinamika politik, tekanan waktu legislasi, dan lemahnya kultur hukum yang berorientasi pada kualitas regulasi. Dengan demikian, praktik legislasi di Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan penerapan asas-asas pembentukan peraturan secara konsisten. Diperlukan penguatan prosedur legislasi, peningkatan kapasitas perancang peraturan, serta mekanisme pengawasan legislasi untuk memastikan bahwa asas sebagai standar normatif benar-benar diinternalisasi dalam praktik pembentukan hukum.

¹⁶ Handayani, T. *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan: Antara norma dan realitas*. Jurnal Hukum & Pembangunan, 50(3), (2020). 421–439.

¹⁷ Budianto, A. *Regulatory quality and the challenges of legislative drafting in Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, 19(4), (2022). 310–325.

Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada sejumlah asas umum dan khusus. Asas umum mencakup prinsip-prinsip negara hukum seperti kepastian hukum, kesetaraan di hadapan hukum, keadilan, dan keterbukaan. Sementara itu, asas khusus meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan yang tepat, kesesuaian jenis dan hierarki, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Negara Hukum dan Tantangan Implementasi di Indonesia berlandaskan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Prinsip ini menuntut agar hukum menjadi panglima dalam setiap aspek kehidupan bernegara. Namun, penerapannya belum sepenuhnya konsisten. Beberapa persoalan yang muncul antara lain intervensi politik dalam legislasi, lemahnya fungsi pengawasan DPR, serta kurangnya keterlibatan masyarakat sipil. Hal ini menyebabkan lahirnya regulasi yang tidak sinkron dan bahkan bertentangan antar peraturan.¹⁸

Lembaga seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) berperan penting dalam menjaga prinsip negara hukum melalui mekanisme *judicial review*. Ada kendala seperti beban perkara yang tinggi dan keterbatasan akses masyarakat masih menjadi hambatan. Untuk memperkuat prinsip negara hukum dalam proses legislasi, diperlukan reformasi sistem legislasi yang terbuka dan partisipatif, peningkatan kapasitas teknis pembentuk peraturan, optimalisasi pengawasan lembaga negara, serta pemanfaatan teknologi informasi untuk membuka akses publik terhadap proses pembentukan hukum.¹⁹ Secara normatif, prinsip-prinsip yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok besar, yaitu asas umum dan asas khusus.

Asas umum mencerminkan nilai-nilai fundamental dari negara hukum yang berorientasi pada keadilan dan kepastian hukum. Di dalamnya terkandung prinsip-prinsip seperti supremasi hukum, keterbukaan dalam proses penyusunan, kesetaraan di hadapan hukum maupun pemerintahan, serta penerapan asas keadilan dan proporsionalitas. Prinsip-prinsip ini menjadi panduan utama agar setiap produk hukum

¹⁸ Pemberantasan Korupsi, 'Undang-Undang Komisi', 1 (2022), pp. 550–61.

¹⁹ Ojak Nainggolan, Meli Hertati Gultom, and Nicolaos Manalu, 'Analisis Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu: Tinjauan Dari Perspektif Hukum Tata Negara', *Jurnal Syntax Admiration*, 6.1 (2025), pp. 628–42, doi:10.46799/jsa.v6i1.2063.

tidak hanya sah secara formal, tetapi juga memiliki nilai moral dan keadilan substantif bagi seluruh warga negara.²⁰

Sementara itu, asas khusus berfungsi sebagai pedoman teknis dalam proses legislasi yang lebih konkret. Pertama, asas kejelasan tujuan menuntut agar setiap peraturan disusun dengan maksud yang jelas, terukur, dan realistis, sehingga tidak menimbulkan ambiguitas dalam penerapannya. Kedua, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat menegaskan bahwa hanya lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan konstitusional yang berhak membentuk suatu peraturan, guna menjaga legitimasi formal dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan menekankan pentingnya konsistensi antara isi peraturan dengan tingkatannya dalam tata urutan perundang-undangan. Ketidaksesuaian dalam hal ini dapat menimbulkan tumpang tindih, konflik norma, dan bahkan kekacauan dalam implementasi hukum. Kemudian, asas dapat dilaksanakan mengharuskan agar suatu regulasi bersifat implementatif, baik dari segi substansi hukum maupun kesiapan kelembagaan dan sumber daya yang mendukung pelaksanaannya.²¹

Asas berikutnya adalah kedayagunaan dan kehasilgunaan, yang menghendaki agar setiap peraturan membawa manfaat nyata bagi masyarakat, serta mampu menyelesaikan persoalan hukum dan sosial yang menjadi latar belakang pembentukannya. Di samping itu, asas kejelasan rumusan menggarisbawahi perlunya penggunaan bahasa hukum yang lugas, sistematis, dan mudah dipahami agar tidak menimbulkan multitafsir yang dapat menurunkan efektivitas pelaksanaan hukum. Ada pula asas keterbukaan menjadi salah satu elemen terpenting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan modern. Prinsip ini mendorong agar proses penyusunan regulasi dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya. Partisipasi publik yang aktif tidak hanya memperkaya kualitas substansi hukum, tetapi juga meningkatkan legitimasi demokratis dari suatu peraturan. Dengan demikian, penerapan seluruh asas tersebut diharapkan mampu melahirkan produk hukum yang

²⁰ Gokma Toni Parlindungan, 'Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah', *Jurnal Hukum Respublica*, 16 (2017), pp. 384-400 <<http://nasional.kontan.co.id/news/evaluasi-9.000-perda-bermasalah-digelar-sampai-2014-1>>.

²¹ Nurfaqih, 'Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum', *Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia* <https://www.academia.edu/62424244/Asas_Lex_Superior_Lex_Specialis_Dan_Lex_Pesterior_Pemaknaan_Problematika_Dan_Penggunaannya_Dalam_Penalaran_Dan_Argumentasi_Hukum>.

tidak hanya berkualitas dari segi formal, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai keadilan, transparansi, dan akuntabilitas yang menjadi cita hukum bangsa Indonesia.²²

C. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap pengaturan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, dapat disimpulkan bahwa secara normatif Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang komprehensif dan selaras dengan prinsip-prinsip negara hukum modern. Asas-asas seperti kejelasan tujuan, keterbukaan, keadilan, keterlaksanaan, kesesuaian materi muatan, kepastian hukum, dan kejelasan rumusan telah dirumuskan secara jelas sebagai standar ideal dalam proses legislasi. Norma-norma tersebut mencerminkan pengaruh teori hukum klasik maupun modern, termasuk prinsip kepastian hukum Radbruch, teori legal drafting, serta paradigma hukum responsif. Dengan demikian, secara substansial, landasan normatif pembentukan peraturan di Indonesia sudah memadai untuk menghasilkan regulasi yang berkualitas, akuntabel, dan berorientasi pada masyarakat.

Namun, ketika ditinjau dari praktik legislasi, terdapat kesenjangan yang cukup signifikan antara norma ideal dan pelaksanaannya. Sejumlah asas seperti keterbukaan, kejelasan rumusan, kedayagunaan, dan keselarasan hierarki regulasi masih belum diterapkan secara konsisten dalam proses legislasi. Praktik legislasi kerap dipengaruhi oleh dinamika politik, minimnya partisipasi publik yang bermakna, lemahnya harmonisasi antarperaturan, serta terbatasnya kapasitas perancang regulasi. Produk hukum yang tumpang tindih, multitafsir, dan tidak didukung kajian akademik yang memadai menunjukkan bahwa asas pembentukan peraturan belum sepenuhnya menjadi pedoman substantif bagi para pembentuk undang-undang. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pembentukan peraturan yang sesuai dengan norma hukum, diperlukan penguatan mekanisme legislasi, peningkatan kompetensi perancang undang-undang, serta internalisasi budaya hukum yang menghargai kualitas regulasi.

²² Widayati, 'Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan', Jurnal Hukum Unissula, 36.2 (2020), pp. 59-72, doi:10.26532/jh.v36i2.11391.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagus Hermanto, Asrul Ibrahim Nur, Made Subawa, *Indonesia parliamentary reform and legislation quality backsliding phenomenon: case of Indonesia post reformasi*, The Theory and Practice of Legislation Volume 12, 2024 - Issue 1, <https://doi.org/10.1080/20508840.2024.2316507>
- Budianto, A. (2021). *Evaluating the quality of statutory drafting in Indonesia after the amendment of Law No. 12/2011*. Jurnal Legislasi Indonesia, 18(3).
- Damanik, Eko Rinaldo, Thea Farina, and Satriya Nugraha, 'Krisis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia : Problematisasi Hak Konstitusional Dan Pengabdian Aspirasi Rakyat', *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 5.2 (2025), pp. 2518-40 <<https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/18664/12669>>
- Handayani, T. (2020). *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan: Antara norma dan realitas*. Jurnal Hukum & Pembangunan, 50(3).
- Hasaziduhu Moho, 'Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, Dan Hasaziduhu Moho. "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, Dan Kemanfaatan." Jurnal Warta 13, No. 1 (2019): 138-49. Kemanfaatan', *Jurnal Warta*, 13.1 (2019), pp. 138-49
- Izni Khoirum dkk, Asas-Asas Perundang-Undangan Dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah & Proses Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* Volume 3 Nomor 3 Tahun 2023
- Korupsi, Pemberantasan, 'Undang-Undang Komisi', 1 (2022), pp. 550-61
- Lestari, D., & Nugroho, A. (2020). *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan: Evaluasi efektivitas asas keterbukaan di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum dan Kebijakan, 15(2).
- Nainggolan, Ojak, Meli Hertati Gultom, and Nicolaos Manalu, 'Analisis Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu: Tinjauan Dari Perspektif Hukum Tata Negara', *Jurnal Syntax Admiration*, 6.1 (2025), pp. 628-42, doi:10.46799/jsa.v6i1.2063
- Nurfaqih, 'Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum', *Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*

<https://www.academia.edu/62424244/Asas_Lex_Superior_Lex_Specialis_Dan_Lex_Posterior_Pemaknaan_Problematika_Dan_Penggunaannya_Dalam_Penalaran_Dan_Argumentasi_Hukum>

- Putra, R. (2021). *Tantangan harmonisasi regulasi dalam sistem perundang-undangan nasional*. Jurnal Legislasi Indonesia, 18(3).
- Prayogo, T. (2022). *Evaluasi efektivitas legal drafting pada pembentukan peraturan di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, 19(2).
- Sari, M. (2022). *Evaluasi penerapan asas-asas pembentukan peraturan dalam praktik legislasi daerah*. Journal of Law and Governance, 7(1).
- Simamora, Janpatar, 'Tafsir Makana Negara Hukum Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia', *Dinamika Hukum*, 14.3 (2014), pp. 547–61
- Susanti, E., & Hakim, L. (2020). *Prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dan tantangan praktik legislasi*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, 50(2).
- Tanti Kirana Utami dkk, Analysis of the Implementation of Good Governance Principles in the Formation of Laws and Regulations in Indonesia, Indonesian Journal of Law and Justice Volume: 2, Number 2, 2024, Page: 1-11. DOI: <https://doi.org/10.47134/ijlj.v2i2.3421>
- Toni Parlindungan, Gokma, 'Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah', *Jurnal Hukum Respublica*, 16 (2017), pp. 384–400
<<http://nasional.kontan.co.id/news/evaluasi-9.000-perda-bermasalah-digelar-sampai-2014-1>>
- Widayati, 'Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan', *Jurnal Hukum Unissula*, 36.2 (2020), pp. 59–72, doi:10.26532/jh.v36i2.11391
- Wijaya, A. (2023). *Kualitas naskah akademik dan implikasinya terhadap pembentukan undang-undang*. Indonesian Journal of Legal Development, 4(2).
- Wijayanti, A. (2021). *Keterbukaan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Jurnal Hukum & Pembangunan, 51(1).