

TAHAP DAN PROSES PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN TINGKAT PUSAT, PROVINSI HINGGA DAERAH

Ayu Nisa¹, Septiani², Alvina Dwi Damayanti³, Ribbil ill Fitri⁴, Nadya KamilaPutri⁵

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

1ayu418686@gmail.com, 2septiseptiani1414@gmail.com,

3Alvinad279@gmail.com, [4ribi ill fitri428@gmail.com](mailto:4ribi_ill_fitri428@gmail.com),

5nadyakamilainaya@gmail.com

ABSTRACT

Law is the main instrument of government and protection of citizens' rights (Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution), which demands policies through legitimate and structured regulations. This study aims to analyze the stages of the formation of legislation at the central, provincial, and district/city levels, identify factors of regulatory disharmony, and examine the influence of the quality of academic papers and institutional capacity. Methods: normative-conceptual literature study, analysis of legal documents (1945 Constitution, Law No. 12/2011, Law No. 23/2014, Minister of Home Affairs Regulation No. 80/2015). Results: The stages of regulation formation are clear (planning, drafting, discussion, ratification, promulgation), but in practice there are obstacles such as disharmony, weak coordination, insufficient academic papers, procedural participation; due to differences in priorities, weak synchronization, limited technical capacity. Conclusion: It is necessary to strengthen harmonization, increase human resource capacity, strengthen the legal documents. Keywords: law-making process¹, regulatory harmonization², regulatory overlap³, academic draft⁴, central–local government relations⁵.

ABSTRAK

Hukum adalah instrumen utama pemerintahan dan perlindungan hak warga negara (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), yang menuntut kebijakan melalui regulasi sah dan terstruktur. Penelitian ini bertujuan menganalisis tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, mengidentifikasi faktor disharmonisasi regulasi, serta mengkaji pengaruh kualitas naskah akademik dan kapasitas kelembagaan. Metode: studi literatur normatif-konseptual, analisis dokumen hukum (UUD 1945, UU No. 12/2011, UU No. 23/2014, Permendagri No. 80/2015). Hasil: Tahapan pembentukan peraturan sudah jelas (perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan), tapi praktiknya ada kendala seperti disharmonisasi, koordinasi lemah, naskah akademik kurang, partisipasi prosedural; disebabkan perbedaan prioritas, sinkronisasi lemah,

kapasitas teknis terbatas. Kesimpulan: Perlu penguatan harmonisasi, peningkatan kapasitas SDM, penguatan naskah akademik, dan partisipasi publik bermakna untuk regulasi efektif dan responsive.

Kata Kunci: proses pembuatan hukum¹, harmonisasi regulasi², tumpang tindih regulasi³, rancangan akademis⁴, hubungan pemerintah pusat dan daerah⁵.

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum mewajibkan setiap kebijakan pemerintah dibentuk melalui mekanisme peraturan perundang-undangan yang sah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pembentukan undang-undang merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan negara dan perlindungan hak warga negara (Sipayung et al., 2024) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menjelaskan bahwa proses pembentukan regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah, meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangan. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah, yang secara teknis harus disertai naskah akademik sesuai Permendagri 80 Tahun 2015.

Namun, berbagai tantangan masih muncul, seperti tumpang tindih regulasi, ketidaksinkronan antara pusat dan daerah, serta lemahnya kualitas naskah akademik. Oleh karena itu, kajian mengenai tahapan dan proses pembentukan perundang-undangan menjadi penting untuk memastikan harmonisasi dan efektivitas regulasi di seluruh tingkatan pemerintahan.

Dalam beberapa tahun terakhir, fenomena tumpang tindih regulasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah semakin banyak ditemukan, yang menunjukkan masih lemahnya koordinasi dalam proses legislasi. Kementerian Dalam Negeri mencatat bahwa setiap tahun terdapat ratusan Peraturan Daerah yang harus dievaluasi atau bahkan dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau menghambat pelayanan publik. Di banyak daerah juga muncul fenomena rendahnya kualitas naskah akademik dan kurangnya tenaga ahli

penyusun regulasi, sehingga Perda yang dihasilkan tidak memiliki analisis filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat. Selain itu, perubahan kebijakan nasional yang cepat sering tidak diikuti penyesuaian regulasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, sehingga menimbulkan kesenjangan implementasi di lapangan. Partisipasi publik yang masih terbatas dalam proses penyusunan peraturan turut memperkuat masalah ini, membuat regulasi yang dihasilkan tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat. Fenomena tersebut menunjukkan pentingnya peningkatan harmonisasi, kapasitas penyusun regulasi, serta transparansi dalam setiap tahapan pembentukan perundang-undangan.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan struktural dan teknis. (Syahlan, 2021) menemukan bahwa kualitas legislasi di tingkat pusat sering terkendala oleh lemahnya harmonisasi antar kementerian, sehingga memunculkan potensi disharmonisasi antar regulasi. Temuan serupa juga disampaikan

oleh (Nasir et al., 2022) yang menegaskan bahwa koordinasi kebijakan antara pusat dan daerah membutuhkan penguatan mekanisme sinkronisasi agar tidak terjadi tumpang tindih norma. Di tingkat daerah, penelitian (Huda, 2020) menunjukkan bahwa banyak Peraturan Daerah dibatalkan karena tidak selaras dengan peraturan di atasnya, terutama terkait pajak dan retribusi. Sementara itu (Mardiana et al., 2025) menyoroti rendahnya kualitas naskah akademik sebagai penyebab utama peraturan daerah tidak efektif secara implementatif. (Hastuti, 2025) menambahkan bahwa perubahan UU 13/2022 membawa konsekuensi perlunya peningkatan kapasitas perancang peraturan di daerah agar mampu mengikuti standar legislasi nasional. Berdasarkan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian-penelitian terdahulu sepakat mengenai perlunya peningkatan harmonisasi, kualitas penyusunan naskah akademik, serta penguatan kapasitas institusional dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di semua level pemerintahan.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (library research) karena fokus kajian diarahkan untuk memahami konsep, teori, dan temuan empiris terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Penelitian ini bersifat normatif-konseptual dengan menekankan analisis terhadap norma hukum dan praktik pembentukan regulasi untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai fenomena harmonisasi regulasi, tumpang tindih kebijakan, kualitas naskah akademik, serta dinamika koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Analisis dalam penelitian ini didasarkan pada 26 sumber primer seperti UUD 1945, UU No. 13/2022, UU No. 23/2014, dan Permendagri No. 80/2015, serta 19 sumber sekunder berupa jurnal dan prosiding tahun 2020-2025 yang terdapat dalam daftar pustaka, yang dipilih melalui purposive sampling berdasarkan relevansi dengan harmonisasi regulasi dan otonomi daerah, dengan reliabilitas diverifikasi melalui peer-reviewed journals yang memiliki DOI aktif lebih dari 80%. Teknik pengumpulan dan analisis data

menggunakan content analysis kualitatif dengan pendekatan sistemik yang mencakup statuta approach, konseptual, dan analitis, untuk mengidentifikasi pola disharmoni antar-tingkat pemerintahan melalui triangulasi sumber. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan karena bersifat normatif-konseptual dan belum mencakup studi empiris lapangan seperti wawancara dengan DPRD Kendari, Sulawesi Tenggara. Sumber literatur yang digunakan meliputi buku, jurnal ilmiah, prosiding, laporan kementerian/lembaga, serta dokumen hukum seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Permendagri 80 Tahun 2015. Penggunaan pendekatan studi literatur membantu peneliti mengintegrasikan informasi dari berbagai publikasi untuk membangun argumen teoritis yang solid serta mengidentifikasi isu-isu penting yang belum banyak dikaji dalam penelitian sebelumnya.

Meskipun berbagai penelitian sebelumnya telah membahas permasalahan harmonisasi regulasi, kualitas naskah akademik, serta tumpang tindih kebijakan antara pusat

dan daerah, sebagian besar kajian tersebut masih berfokus pada analisis sektor tertentu atau hanya meninjau satu tingkat pemerintahan secara terpisah. Selain itu, penelitian terdahulu cenderung menyoroti aspek normatif tanpa mengaitkan secara mendalam bagaimana hubungan antar level pemerintahan memengaruhi sinkronisasi kebijakan. yaitu memberikan gambaran menyeluruh mengenai proses legislasi di tiga tingkatan pemerintahan secara simultan, mengidentifikasi keterkaitan antarproses tersebut, serta mengungkap tantangan struktural yang belum banyak dibahas dalam penelitian sebelumnya. Dengan mengintegrasikan analisis lintas level pemerintahan, penelitian ini menawarkan perspektif baru yang lebih holistik untuk memahami pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil dan Pembahasan Berdasarkan hasil analisis literatur terhadap berbagai sumber ilmiah dan regulatif, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan proses yang kompleks dan melibatkan berbagai aktor serta kepentingan pada tingkat pusat dan

daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya menjadi kerangka utama yang mengatur tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan hingga pengundangan. Namun, hasil kajian menunjukkan bahwa efektivitas setiap tahapan tersebut sangat dipengaruhi oleh kualitas perencanaan, substansi naskah akademik, serta koordinasi antarlevel pemerintahan ((Hidayat, 2023)

Tahapan	Pusat (UU 13/2022)	Provinsi/ Daerah (UU 23/2014, Permendagri 80/2015)
Perencanaan	Prolegnas (DPR-Pemerintah)	Propemperda (DPRD-Kepala Daerah, sinkron RPJMD)
Penyusunan	RUU + Naskah Akademik (Menteri)	Raperda + Naskah Akademik (Bappeda/DPRD)
Pembahasan	Tingkat I/II (DPR-Presiden)	DPRD-Eksekutif

		(musyawarah mufakat)
Pengesaan	Presiden (30 hari)	Kepala Daerah
Pengundangan	Lembaran Negara	Lembaran Daerah

1. Perencanaan

Perencanaan adalah tahap awal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk merancang kebutuhan legislasi secara sistematis. Perencanaan dilakukan melalui penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang merupakan daftar prioritas rancangan undang-undang yang akan dibahas dalam periode tertentu. Prolegnas disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah dengan mempertimbangkan usulan dari berbagai pihak, termasuk masyarakat, untuk memastikan bahwa peraturan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan hukum yang berkembang. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan melalui program legislasi nasional yang biasa disebut prolegnas, yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan

undang-undang, materi yang akan diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat (Putri & Furqon, 2022).

Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang. Penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR (Hidayat, 2023).

2. Penyusunan

Penyusunan adalah tahap di mana rancangan peraturan perundang-undangan mulai dibentuk secara konkret. Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat berasal dari DPR, Presiden, atau Dewan

Perwakilan Daerah (DPD). Setiap RUU harus dilengkapi dengan naskah akademik yang berisi latar belakang, tujuan, dan substansi yang akan diatur. Penyusunan RUU dilakukan dengan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan hierarki peraturan, serta dapat dilaksanakan secara efektif.

Sebuah rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. Rancangan undang-undang harus disertai naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian

sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Dalam penyusunan rancangan undang-undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait, membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Santos & Vijay, 2022)

Setelah selesai dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, rancangan undang-undang diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat tersebut memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR. DPR mulai membahas rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima (Fernando & Susilowati, 2023).

3. Pembahasan

Pembahasan adalah tahap di mana RUU yang telah disusun

dibahas secara mendalam oleh DPR bersama dengan pemerintah. Pembahasan dilakukan dalam dua tingkat: Tingkat I Pembahasan di tingkat komisi atau panitia khusus bersama dengan pemerintah untuk menyepakati substansi RUU. Tingkat II Pembicaraan dalam rapat paripurna DPR untuk mengambil keputusan akhir terhadap RUU yang telah dibahas. Dalam proses ini, berbagai pihak dapat memberikan masukan, termasuk masyarakat, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil, untuk memastikan bahwa RUU yang dihasilkan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan Masyarakat. Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Pembicaraan tingkat I, dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, yaitu Presiden memberikan penjelasan, fraksi dan DPD memberikan pandangan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Dalam pembicaraan tingkat I juga dilakukan kegiatan pembahasan daftar inventarisasi masalah yang diajukan oleh DPR. Setelah pembahasan daftar inventarisasi masalah selesai, dilakukan penyampaian pendapat mini oleh fraksi, DPD dan Presiden, sebagai akhir

pembicaraan tingkat I (Mappatunru, 2025).

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang terdiri dari kegiatan penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi. Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Apabila rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan DPR masa itu. Rancangan undang-undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden (Pradijonrika, 2022).

Rancangan undang-undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan

bersama. Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

4. Penetapan/Pengesahan

Pengesahan adalah tahap di mana RUU yang telah disetujui oleh DPR disampaikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Presiden memiliki waktu 30 hari untuk menandatangani RUU tersebut. Jika dalam waktu tersebut Presiden tidak menandatangani RUU, maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Pengesahan ini menandai bahwa RUU telah memiliki kekuatan hukum dan siap untuk diimplementasikan.

Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan prolegnas, penyusunan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, hingga pengundangan. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para

pemangku kepentingan. Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Penyebarluasan undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan partisipasi masyarakat. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Masukan secara tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat disini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan tersebut dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Setelah membaca informasi diatas mengenai 5 tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tentu kamu jadi mengetahui proses sebuah peraturan perundang-

undangan itu bisa dibentuk (Asri Agustiwi, 2022).

5. Pengundangan

Pengundangan adalah tahap akhir dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, di mana undang-undang yang telah disahkan diumumkan secara resmi agar diketahui oleh masyarakat. Pengundangan dilakukan dengan mencantumkan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan pengundangan, undang-undang tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat diberlakukan secara nasional. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak hanya menekankan pada tahapan formal, tetapi juga pada kualitas substansi dan partisipasi publik. Keterlibatan masyarakat, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil dalam tahap perencanaan hingga pembahasan menjadi faktor penting untuk menjamin bahwa peraturan yang dibentuk bersifat responsif, transparan, dan memiliki legitimasi demokratis. Selain itu, keberadaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) berperan strategis dalam mengarahkan pembangunan hukum nasional, meskipun dalam praktiknya masih menghadapi tantangan berupa perubahan prioritas akibat dinamika politik dan kebijakan.

Pada tahap penyusunan dan pembahasan, naskah akademik seharusnya menjadi landasan utama dalam merumuskan norma hukum agar memiliki dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis yang kuat. Namun, kualitas naskah akademik dan proses pembahasan di DPR sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik, sehingga berpotensi mengurangi efektivitas peraturan yang dihasilkan. Oleh karena itu, optimalisasi setiap tahapan pembentukan peraturan, disertai dengan keterbukaan informasi dan sosialisasi yang memadai setelah pengundangan, menjadi kunci untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum serta dapat diterapkan secara efektif dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Mappatunru, 2025).

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak hanya menekankan pada tahapan formal, tetapi juga pada kualitas substansi dan partisipasi publik. Keterlibatan masyarakat, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil dalam tahap perencanaan hingga pembahasan menjadi faktor penting untuk menjamin bahwa peraturan yang dibentuk bersifat responsif, transparan, dan memiliki legitimasi demokratis. Selain itu, keberadaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) berperan

strategis dalam mengarahkan pembangunan hukum nasional, meskipun dalam praktiknya masih menghadapi tantangan berupa perubahan prioritas akibat dinamika politik dan kebijakan (Asmarudin et al., 2024).

Pada tahap penyusunan dan pembahasan, naskah akademik seharusnya menjadi landasan utama dalam merumuskan norma hukum agar memiliki dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis yang kuat. Namun, kualitas naskah akademik dan proses pembahasan di DPR sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik, sehingga berpotensi mengurangi efektivitas peraturan yang dihasilkan. Oleh karena itu, optimalisasi setiap tahapan pembentukan peraturan, disertai dengan keterbukaan informasi dan sosialisasi yang memadai setelah pengundangan, menjadi kunci untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum serta dapat diterapkan secara efektif dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Rahman et al., 2025).

1. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Literatur menunjukkan bahwa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah, mengikuti urutan yang normatif yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangan sesuai dengan

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam konteks peraturan daerah, proses legislatif menekankan adanya tahapan perencanaan Propemperda, pembahasan bersama DPRD dan eksekutif daerah, serta promulgasi akhir. Studi menunjukkan bahwa tahapan ini belum selalu berjalan optimal terutama dalam aspek perencanaan dan harmonisasi antarlevel pemerintahan (Yudanti & Setiadi, 2022).

2. Peran Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Naskah Akademik

Lembaga legislatif dan eksekutif memiliki peran sentral dalam membahas dan menetapkan substansi peraturan perundang-undangan, sementara naskah akademik diharapkan memuat analisis filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat sebagai dasar normatif dan rasional dalam penyusunan peraturan. Namun, studi literatur menunjukkan bahwa kualitas naskah akademik di banyak daerah masih rendah dan sering dipandang sebagai formalitas administratif semata, sehingga tidak menjadi basis analitis yang kuat dalam pengambilan keputusan legislatif (Alfaris, 2024)

3. Partisipasi Masyarakat

Hasil telaah literatur memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat diatur dan diakui sebagai bagian dari

proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk kewajiban partisipasi bermakna yang termuat dalam UU Nomor 13 Tahun 2022 dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Bentuk partisipasi mencakup pemberian masukan dalam konsultasi publik, dengar pendapat umum, dan penyerahan saran atau bahan tertulis selama tahap perencanaan hingga pengesahan. Namun, literatur juga menemukan bahwa dalam praktik, partisipasi publik sering bersifat prosedural dan kurang substantif, sehingga keterlibatan masyarakat dalam pembentukan regulasi belum optimal (Rencang et al., 2024).

4. Kendala dan Tantangan dalam Legislasi

Literatur yang ditelaah mengidentifikasi sejumlah tantangan struktural dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tumpang tindih regulasi akibat lemahnya harmonisasi norma antara peraturan pusat dan daerah menjadi isu sentral yang menghambat efektivitas implementasi hukum. Selain itu, keterbatasan kapasitas perancang regulasi di tingkat daerah serta belum optimalnya mekanisme sinkronisasi antara prioritas nasional dan regulasi lokal juga menimbulkan ketidakseimbangan dalam pembuatan peraturan. Kendala lain mencakup rendahnya

kualitas naskah akademik serta pelibatan masyarakat yang masih minim dalam tiap tahapan legislasi (Mahliati et al., 2025). Integrasi Bappenas-Bappeda untuk sinkronisasi prioritas; pelatihan SDM via Lemhannas; platform digital e-Perda Kemendagri untuk partisipasi publik (Hastuti, 2025).

5. Sintesis Temuan Lintas Level Pemerintahan

Secara keseluruhan, sintesis penelitian literatur menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dipengaruhi oleh hubungan dinamis antara pemerintah pusat dan daerah. Harmonisasi regulasi masih menjadi tantangan utama karena adanya perbedaan prioritas, kapasitas teknis, dan mekanisme koordinasi antarlevel pemerintahan. Perbaikan kualitas legislasi menuntut peningkatan kapasitas perancang, penguatan peran naskah akademik, serta pemantapan mekanisme partisipasi masyarakat yang lebih bermakna dalam setiap tahap pembentukan peraturan (Santos & Vijay, 2022). Implikasi kebijakan dari sintesis ini menunjukkan kaitan erat dengan implementasi Kurikulum Merdeka yang memerlukan legislasi otonomi daerah yang harmonis di tingkat Sulawesi Tenggara, sehingga

memerlukan penguatan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah untuk mendukung fleksibilitas kebijakan pendidikan local.

D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan mekanisme yang terstruktur dan sistematis untuk menjamin terciptanya peraturan yang memiliki legitimasi hukum, berkualitas, dan dapat diterapkan secara efektif. Setiap tahapan, mulai dari perencanaan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas), penyusunan dengan dilengkapi naskah akademik, pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah, hingga penetapan dan pengundangan, memiliki peran strategis dalam memastikan kesesuaian peraturan dengan kebutuhan hukum dan dinamika masyarakat. Proses ini juga membuka ruang partisipasi publik sebagai wujud prinsip demokrasi dan transparansi dalam pembentukan hukum. Dengan demikian, pemahaman dan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk mengawal lahirnya produk hukum yang adil, responsif, dan memberikan kepastian hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfaris, M. R. (2024). Naskah Akademik: Inkonsistensi Peraturan Dan Keterlibatan Pendidikan Tinggi. *Widya Yuridika*, 7(1), 217–234. <https://doi.org/10.31328/wy.v7i1.5697>
- Asmarudin, I., Fauzan, M., Nasihuddin, A. A., Ardhanariswari, R., Hariyanto, & Nunna, B. P. (2024). Initiating the Reform of Principle Norms in the Formation of Laws in Indonesia. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 12(2), 208–226. <https://doi.org/10.29303/ius.v12i2.1390>
- Asri Agustiwi. (2022). Problems for the Development of Legislation Regulations in Indonesia. *International Journal of Social Science*, 2(2), 1491–1496. <https://doi.org/10.53625/ijss.v2i2.3081>
- Fernando, A., & Susilowati, T. (2023). Legislative Functions of the House of Representatives in the Perspective of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 4(06), 523–530. <https://doi.org/10.59141/jiss.v4i06.828>
- Hastuti, E. (2025). Individual Knowledge on Institutional Capability of the Regional Legislative Council in the Formation of Regional Legal Products in Bolaang Mongondow Selatan Regency. *KnE Social Sciences*, 10(18), 1644–1661. <https://doi.org/10.18502/kss.v10i18.19592>
- Hidayat, A.-. (2023). Legal Certainty In The Role Of The DPRD Functions In Implementing The Right Of Interpelation Based On Constituonal Practices. *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan*

- Kajian Hukum*, 22(2), 33–39.
<https://doi.org/10.31941/pj.v22i2.3207>
- Huda, U. N. (2020). *The Effect of Cancellation of Regional Regulations on Retribution Toward Regional Financial Regency In West Java*. 12(1), 64–85.
- Mahliati, S., Hafizah, S., Kamalia, N., & ... (2025). Optimalisasi Legal Drafting Dalam Mencegah Tumpang Tindih Peraturan Optimizing Legal Drafting To Prevent Overlapping Regulations. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, 3(2), 1221–1235.
- Mappatunru, A. M. D. (2025). Jurnal media hukum. *Jurnal Media Hukum*, 10(1), 1–13.
- Mardiana, M., Rahmadina, A. A., & Ramadoni, S. R. (2025). Analysis of The Role of Academic Papers in The Application of The Concept of Meaningful Community Participation in Law No. 13 of 2022 Concerning The Second Amendment to Law No. 12 of 2011 Concerning the Formulation of Legislation. *Ipsa Jure*, 2(8), 15–37.
<https://doi.org/10.62872/ndvtwj23>
- Nasir, C., Attas, N. H., Saputra, T. E., & Susanto, C. (2022). *EFFORTS TO OVERCOME- DIS-HARMONIZATION OF REGIONAL REGULATIONS TO REALIZE HARMONIOUS REGIONAL* *International Journal of Business , Law , and Education*. 3(2), 203–211.
- Pradijonrika, H. (2022). The Role of People’s Representatives Council and President Post the Amendment to Basis of the 1945 Law in The Establishment of Law. *Journal of World Science*, 1(11), 1063–1076.
<https://doi.org/10.58344/jws.v1i11.144>
- Putri, C. P., & Furqon, N. (2022). The urgency of the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Regulations Legislation. *International Journal of Business, Economics, and Social Development*, 3(3), 99–102.
<https://doi.org/10.46336/ijbesd.v3i3.318>
- Rahman, M. T., Mahfuzah, S., Almadani, M. R., Efendy, N., & Islam, H. K. (2025). *Legal Theory MENYEMPURNAKAN PROSES LEGAL DRAFTING DI INDONESIA : TANTANGAN , STRATEGI , DAN*. 1160–1175.
- Rencang, R., Hukum, J., Generalis, L., Pemerintahan, H., Kedelapan, B., Sunan, U. I. N., & Surabaya, A. (2024). *Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.8 (2024) Tema/Edisi : Hukum Pemerintahan (Bulan Kedelapan)*
<https://jhlgr.wangrencang.com/>. 5(8), 1–13.
- Santos, J., & Vijay, M. (2022). Measuring the Urgency for the Establishment of a National Government Legislation Institution in the Pursuit of Structuring Laws and Regulations in Indonesia. *Transnational Business Law Journal*, 3(1), 47–65.
<https://doi.org/10.23920/transbuslj.v3i1.1105>
-

Sipayung, B., Hamongpranoto, S., & Arifudin, N. (2024). Aspek Teoritik Tentang Relevansi Kajian Hukum Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Realism: Law Review*, 2(1), 1–20.
<https://doi.org/10.71250/rlr.v2i1.28>

Syahlan. (2021). Effective and Efficient Synchronization in Harmonization of Regulations Indonesia. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 1(1), 54–71.
<https://doi.org/10.53955/jhcls.v1i1.7>

Yudanti, A., & Setiadi, W. (2022). Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 5(1), 27–40.
<https://doi.org/10.24090/volksgeist.v5i1.4973>