TERM OF REFERENCE (TOR)

UJI KONSEP KE KOTA SEMARANG, PROVINSI JAWA TENGAH 26-28 JUNI 2024 TENTANG RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bridging The Research To The Role and Functions Of Parliament
"Evidence-Based Legislative Policy-Making"

PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN HAK ASASI MANUSIA

BADAN KEAHLIAN DPR RI

2024

TERM OF REFERENCE (TOR)

UJI KONSEP KE KOTA SEMARANG,
PROVINSI JAWA TENGAH
26-28 JUNI 2024
TENTANG
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Latar Belakang

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) merupakan undang-undang yang dibentuk atas dasar kewenangan pembentukan undang-undang (atribusi) sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) serta perintah pembentukan undang-undang (delegasi) sebagaimana diatur dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. UU No. 12 Tahun 2011 menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut mulai berlaku pada tanggal 12 Agustus 2011. UU No. 12 Tahun 2011 terdiri atas 13 (tiga belas) bab dan 104 (seratus empat) pasal. Pada pokoknya UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan; jenis hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan peraturan perundang-undangan; penyusunan peraturan perundang-undangan; teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang; pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota; pengundangan; penyebarluasan; dan partisipasi masyarakat.

UU No. 12 Tahun 2011 diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 15 Tahun 2019). Undang-undang tersebut mulai berlaku pada tanggal 4 Oktober 2019.

Pada pokoknya UU No. 15 Tahun 2019 mengatur mengenai Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; pengajuan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas); perencanaan penyusunan peraturan pemerintah yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari gubernur yang dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia yang dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; dan penerjemahan peraturan perundang-undangan ke dalam bahasa asing yangdilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, UU No. 15 Tahun 2019 juga memuat penambahan ketentuan mengenai tata cara penanganan rancangan undang-undang *carry over* serta pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang.

Salah satu materi muatan UU No. 15 Tahun 2019 adalah memasukkan pasal mengenai adanya *carry over* pembahasan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019, yang menyatakan bahwa:

> Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar

> Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

Akan tetapi, sampai saat ini belum ada mekanisme yang mengatur mengenai pembahasan RUU *carry over* beserta indikator untuk dapat melakukan *carry over*.

Selanjutnya, UU No. 15 Tahun 2019 diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 13 Tahun 2022). UU No. 13 Tahun 2022 pada pokoknya mengatur mengenai metode omnibus; perbaikan kesalahan teknik setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden; partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; pengundangan undang-undang/perpu, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden oleh Menteri Sekretariat Negara; perubahan ketentuan mengenai pemantauan dan peninjauan undang-undang; pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik; perubahan ketentuan mengenai sistem pendukung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; perubahan teknik penyusunan Naskah Akademik (NA); dan perubahan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Meskipun UU No. 12 Tahun 2011 telah diubah sebanyak 2 (dua) kali, tetapi UU No. 12 Tahun 2011 belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat karena masih terdapat banyak kekurangan. Beberapa persoalan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan masih menjadi bahan perdebatan sehingga perlu untuk dilakukan pengkajian, seperti belum diaturnya tata cara pembentukan peraturan perundang- undangan *carry over* dan belum diaturnya secara jelas mengenai partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), metode *Regulatory Impact Analysis (RIA)* dan tata cara penerapannya, serta metode *Rules Opportunity Capacity Communication Interest Process Ideology* (*ROCCIPI*) dan tata cara penerapannya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain

itu, UU No. 13 Tahun 2022 juga belum menyesuaikan teknik penyusunan ketentuan pidana yang diatur dalam Lampiran II dengan UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Mengenai *RIA* dan *ROCCIPI* sudah dinyatakan dalam Lampiran I Bab II huruf D UU P3, namun dalam Lampiran I tersebut hanya dijelaskan kepanjangannya saja, tanpa menjelaskan bagaimana metode *RIA* dan *ROCCIPI* seharusnya diterapkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Metode *RIA* merupakan metode untuk mencari rumusan norma/peraturan yang tepat, menganalisis dampak yang ditimbulkan, dan dapat efektif dalam menyelesaikan masalah serta mengantisipasi implikasi. Sebagai contoh dalam pedoman *RIA* yang dibuat oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, pedoman *RIA* mencakup analisis identifikasi *stakeholder,* analisis indikator, dan analisis dampak. Sementara itu metode *ROCCIPI* adalah cara untuk menjelaskan permasalahan yang berulang untuk memahami permasalahan tersebut, atau secara singkatnya metode ini merupakan metode untuk mencari solusi permasalahan dalam masyarakat. Penggunaan *ROCCIPI* biasanya digunakan jika dalam menyusun peraturan perundang-undangan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambar, sehingga diperlukan kajian dan riset yang lebih mendalam untuk menentukan akar masalah tersebut. Kedua metode ini perlu dijabarkan lebih lanjut dalam Lampiran I penggantian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang P3). Selain itu, belum dijelaskan dalam UU tentang P3 mengenai bagaimana cara menganalisis pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode *RIA* dan *ROCCIPI*.

Politik hukum dalam penggantian UU tentang P3 diharapkan dapat bersifat futuristik. Oleh karena itu, dalam rangka pencegahan korupsi politik dalam proses legislasi, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang

Polhukham Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat (Pusat PUU Bidang Polhukham Badan Keahlian DPR) saat ini telah menginisiasi untuk mengembangkan dan menerapkan *Corruption Risk Analysis (CRISYS)* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *CRISYS* adalah alat diagnostik yang mengidentifikasi kelemahan dalam sistem yang dapat memungkinkan terjadinya korupsi dalam proses legislasi. *CRISYS* akan digunakan sebagai instrumen pencegahan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan agar dapat menekan potensi terjadinya *state capture corruption*. Pada tahun 2022, Pusat PUU Bidang Polhukham di bawah Badan Keahlian DPR yang merupakan bagian dari Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat (Setjen DPR) dan berfungsi sebagai sistem pendukung *(supporting system)* DPR di bidang keahlian, telah mengembangkan metode *CRISYS* dalam penyusunan NA dan rancangan undang-undang, dengan 27 kriteria dan beberapa indikator untuk masing-masing kriteria. Akan tetapi, pada saat ini metode *CRISYS* masih ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1906/SEKJEN/2022 tentang Penetapan Pedoman *Corruption Risk Analysis* (*CRISYS*) dalam Penyusunan NA dan Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagai Pencegahan *Political Corruption/State Capture Corruption*. Dengan demikian, penetapan *CRISYS* bersifat keputusan *(beschikking)* yang hanya mengikat subjek internal secara *strict limitative* terhadap pejabat fungsional dan tenaga ahli yang terlibat dalam penyusunan NA dan rancangan undang-undang di Badan Keahlian DPR. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu produk hukum dalam bentuk undang-undang untuk mengatur *CRISYS* agar dapat digunakan oleh semua *stakeholders* yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain alasan substansial bagi penggantian UU tentang P3 sebagaimana telah dijelaskan di atas, terdapat juga alasan teknis perlu dilakukan penggantian UU tentang P3. UU tentang P3 telah mengalami dua kali perubahan, sehingga secara teknis juga akan lebih memudahkan bagi pembaca UU tentang P3, apabila dilakukan penggantian terhadap UU tentang P3 daripada melakukan perubahan lagi. Pada dasarnya, penggantian

terhadap UU tentang P3 merupakan bagian dari fungsi legislasi DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini juga sejalan dengan Pasal 413A ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MD3), yang menyatakan bahwa Badan Keahlian DPR memberikan dukungan dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia (Pusat PUU Bidang Polhukham) merupakan salah satu pusat di bawah Badan Keahlian yang melakukan kegiatan perancangan peraturan perundang-undangan di bidang politik, hukum, dan hak asasi manusia yang dalam hal ini termasuk perancangan penggantian UU tentang P3. Berdasarkan uraian tersebut maka Pusat PUU Bidang Polhukham bermaksud melakukan uji konsep guna menyempurnakan NA dan RUU tentang P3.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana sebaiknya pengaturan mengenai mekanisme pembahasan RUU *carry over*?
2. Apa saja yang menjadi indikator suatu peraturan perundang-undangan telah memenuhi partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukannya*?*
3. Apa saja materi muatan baru yang perlu diatur sebagai arah politik hukum dalam RUU tentang P3?
4. Apa saja materi muatan dalam UU tentang P3 yang perlu diubah atau dihapus?

5. Bagaimana teknik *RIA* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan?
6. Indikator apa saja dalam *RIA* yang dibutuhkan untuk penyusunan perturan perundang-undangan?
7. Bagaimana teknik *ROCCIPI* dalam penyusunan perturan perundang-undangan?
8. Indikator apa saja dalam *ROCCIPI* yang dibutuhkan untuk penyusunan perturan perundang-undangan?
9. Bagaimana pandangan anda terhadap upaya pencegahan korupsi politik (*state capture corruption*) dalam proses legislasi yang dapat menimbulkan dampak negatif yang luas di masyarakat?
10. Bagaimana pandangan anda terhadap adanya inisiasi dan pengembangan suatu metode *CRISYS* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai upaya pencegahan korupsi politik *(state capture corruption)*?
11. Bagaimana pandangan anda jika *CRISYS* menjadi salah satu materi muatan perubahan UU P3?
12. Materi apa sajakah menurut pandangan anda yang dapat menjadi parameter untuk mengembangkan *CRISYS*?

C. Tujuan

Kegiatan uji konsep ini bertujuan untuk memperoleh masukan mengenai politik hukum dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. mekanisme pembahasan RUU *carry over*;
2. indikator suatu peraturan perundang-undangan telah memenuhi partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukannya*;*
3. materi muatan baru yang perlu diatur sebagai arah politik hukum dalam RUU tentang P3;
4. materi muatan dalam UU tentang P3 yang perlu diubah atau dihapus.
5. teknik *RIA* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;

6. indikator dalam *RIA* yang dibutuhkan untuk penyusunan perturan perundang-undangan;
7. teknik *ROCCIPI* dalam penyusunan perturan perundang-undangan;
8. indikator apa saja dalam *ROCCIPI* yang dibutuhkan untuk penyusunan perturan perundang-undangan;
9. upaya pencegahan korupsi politik (*state capture corruption*) dalam proses legislasi yang dapat menimbulkan dampak negatif yang luas di masyarakat;
10. pandangan para akademisi terhadap adanya inisiasi dan pengembangan metode *CRISYS* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai upaya pencegahan korupsi politik (*state capture corruption*);
11. *CRISYS)* menjadi salah satu materi muatan perubahan UU P3; dan
12. materi untuk menjadi parameter *CRISYS* dalam pembentukan peraturen perundang-undangan.

D. Tanggal dan Lokasi Kegiatan

Kegiatan uji konsep dalam rangka menyempurnakan NA dan RUU P3 akan dilaksanakan pada tanggal 26-28 Juni 2024 di Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah. *Stakeholders* dalam uji konsep, meliputi Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, yang telah melakukan *Memorandum of Understanding* dengan Badan Keahlian DPR RI serta melakukan Perjanjian Kerja Sama dengan Pusat PUU Bidang Polhukham.

E. Anggota Tim

Adapun, anggota tim yang melakukan kegiatan uji konsep ini terdiri atas perancang peraturan perundang-undangan, analis legislatif, analis pemantauan peraturan perundang-undangan legislatif, dan analis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

F. Penutup

Demikianlah *ToR* uji konsep ini kami sampaikan, atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Jakarta, 15 Mei 2024

Ditandatangani secara elektronik oleh :
KEPALA PUSAT PERANCANGAN
UNDANG-UNDANG BIDANG POLITIK, HUKUM,
DAN HAK ASASI MANUSIA

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.

PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN HAK ASASI MANUSIA
BADAN KEAHLIAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SUSUNAN ACARA

FOCUS GROUP DISCUSSION
"POLITIK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG MENGENAI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN"
DAN
PENANDATANGANAN PERJANJIAN KERJA SAMA ANTARA PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN HAK ASASI MANUSIA DENGAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA DAN UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SEMARANG

RABU, 11 OKTOBER 2023
DI RUANG ARCADIA, HOTEL ASTON INN
SEMARANG, JAWA TENGAH

KEGIATAN	WAKTU	RINCIAN	KETERANGAN
Persiapan	Pkl. 08.30 – 09.00	Registrasi Peserta	Panitia
Pembukaan	Pkl. 09.00 – 09.15	Pembukaan oleh MC	MC **Shintya Andini Sidi, S.H., M.H.** Metaksos/ TVR
		Menyanyikan Lagu Indonesia Raya	
		Pembacaan Doa **Noval Ali Muchtar, S.H., M.H.** (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama)	

KEGIATAN	WAKTU	RINCIAN	KETERANGAN
	Pkl. 09.15 – 09.25	Sambutan sekaligus membuka acara **Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.** (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)	
		Foto Bersama	
Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama	Pkl 09.25 – 09.40	Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama antara Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Badan Keahlian DPR RI dengan: • Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana; dan • Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang	
FGD "Politik Hukum dalam Undang-Undang Mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan"	Pkl. 09.40 – 09.45	Pengenalan Narasumber oleh Moderator	Moderator **Yudarana Sukarno Putra, S.H., LL.M** (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda)
	Pkl 09.45 – 09.55	**Iwanuddin Iskandar, S.H., M.Hum.**	

KEGIATAN	WAKTU	RINCIAN	KETERANGAN
		(Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah)	
	Pkl 09.55 – 10.05	**Narasumber dari Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah**	
	Pkl 10.05 – 10.15	**Prof. Dr. Umbu Rauta, S.H., M.Hum.** (Dekan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana)	
	Pkl.10.15 – 10.25	**Narasumber dari Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang**	
	Pkl.10.25 – 11.25	Tanya Jawab	Peserta FGD Panitia
Penutupan	Pkl.11.25 – 11.30	Penutupan FGD Oleh MC	MC **Shintya Andini Sidi, S.H., M.H.**

FOCUS GROUP DISCUSSION
POLITIK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG
MENGENAI PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN
SAMBUTAN
NARASUMBER

RJA SAMA ANTARA
anusia
risten Satya Wacana
ustus 1945 Semarang
Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan HAM
Iwanuddin Iskandar, S.H., M.Hum.
Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
Drs. Edy Iswanto, M.A.P
Plh. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat D
Provinsi Jawa Tengah
MODERATOR
Prof. Dr. Umbu Rauta
S.H., M.Hum
of.Dr. Retno Mawarini
iningsih, SH., M.Hum.