

POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN DALAM UPAYA MENINGKATKAN KUALITAS PRODUK LEGISLASI

*(Law Politics of Legislation in Efforts
to Improve Quality Product Legislation)*

M. Ilham F. Putuhena

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Mayjend Sutoyo – Cililitan Jakarta Timur
Email: ilham.bphn@gmail.com

Naskah diterima: 9 Desember 2012; revisi: 13 Desember 2012; disetujui: 15 Desember 2012

Abstrak

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera, campur tangan negara atau pemerintah terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari. Campur tangan pemerintah dirumuskan dalam bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa, sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara tidak dapat lepas dari apa yang disebut kebijakan-kebijakan, yang dirumuskan dalam Legislasi (peraturan perundang-undangan). Permasalahannya adalah bagaimana membentuk peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan efektif dalam mendorong politik pembangunan nasional, khususnya dalam aspek keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat disimpulkan bahwa legislasi bukan semata-mata sebagai proses politik, karena bila produk hukum hasil proses tersebut buruk, maka akan selalu dapat berdalih bahwa memang demikianlah politik. *Legisprudence* melihat legislasi dari dua kaca mata, yaitu politik dan dari kaca mata hukum. Hukum yang dibentuk dengan tidak demokratis menunjukkan sebagai "hukum yang tidak relasional". Hukum non-relasional juga bisa terjadi ketika ada yang memaksakan suatu kepentingan/kehendak dalam proses argumentasi, entah karena posisi orang atau kelompok yang mengusulkan, atau entah karena dipaksakan oleh kekuatan fisik. Kualitas legislasi dapat dilihat dari dua hal, yaitu kualitas materi sebuah undang-undang dan kualitas proses pembentukan sebuah undang-undang.

Kata Kunci: Legislasi, Politik hukum, Kualitas.

Abstract

*In order to build a prosperous society, nation or government intervention on various aspects of community life can't be avoided. Government intervention is formulated in the form of laws or regulations that are forcing, so that in practice the implementation of the state can not be separated from what is called the policies defined in the legislation (legislation). The problem is how to establish a quality legislation to keep the legislation effective in promoting national development policy, especially in the aspect of justice and social welfare. Using normative research methods, it can be concluded that the legislation is not merely a political process, because the law of the process when the product is bad, it will always be able to argue that it is so political. *Legisprudence* see the legislation of two glass eyes, from politics (which means the context of the law) and the law of the glasses (or more technically known as the law). Formed law undemocratic show as "the law does not relational" (law of non-relational). Non-relational law can also occur when there are compelling an interest / desire in the process of argumentation, either because of the position of the person or group who propose, or whether because enforced by physical force. Legisasi quality can be seen from two things: the quality of the material and the quality of the legislation process of forming a law.*

Keywords: legislation, law politics, quality

A. Pendahuluan

Sebagai negara modern, Indonesia dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah berprinsip sebagai negara demokrasi dan negara hukum yang bertujuan untuk membangun kesejahteraan bagi rakyatnya,¹ sehingga terdapat 2 (dua) landasan pokok yang harus menjadi pilar dalam pelaksanaan pembangunan hukum nasional, yaitu:²

- a. Landasan Idiil, merupakan norma dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu hukum yang berwatak Pancasila.
- b. Landasan Operasional, yaitu: 1) hukum yang adil dan mensejahterakan; 2) hukum yang memperkuat demokrasi; 3) hukum yang melindungi HAM; 4) hukum yang memperkuat NKRI; 4) hukum yang berbhineka tunggal ika; dan 5) hukum yang melindungi bangsa dan tumpah darah Indonesia.

Landasan pokok tersebut menjadi dasar dalam pelaksanaan politik hukum nasional, karena politik hukum sangat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan yang akan dilaksanakan dalam suatu periode tertentu. Politik hukum pada dasarnya merupakan pemikiran yang menjadi

dasar campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara (pemerintah, DPR, dan sebagainya) pada hukum. Campur tangan negara dengan alat perlengkapannya pada hukum, dalam hal:³

- a. **Penciptaan Hukum**, dilatarbelakangi oleh kewajiban negara memelihara keadilan dan ketertiban. Untuk memelihara keadilan dan ketertiban tersebut negara menciptakan hukum;
- b. **Pelaksanaan Hukum**, dilatarbelakangi oleh kewajiban negara mengadakan alat-alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara tertentu yang ditentukan oleh negara, antara lain melalui pengadilan.
- c. **Perkembangan Hukum**, yaitu bahwa hukum disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat. Negara berusaha mempengaruhi perkembangan kesadaran hukum masyarakat, sehingga negara mempengaruhi perkembangan hukum.

Legislasi⁴ menjadi pintu utama dalam menjalankan politik hukum nasional, sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum (nomokrasi) dan demokrasi dalam penyelenggaraan negara. Untuk itu membangun kualitas produk legislasi nasional dan daerah

¹ Lihat Pembukaan UUD RI 1945 Alinea ke-empat.

² Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012), hlm. 56.

³ *Ibid.*, hlm. 67.

⁴ Pengertian 'legislasi' berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau dari kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, 'legislasi' mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti produk hukum (perundang-undangan). John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan; (2) pembuatan undang-undang. John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm. 353. Jeremy Bentham dan John L. Austin mengaitkan istilah *legislation* sebagai "any form of law-making", Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1996) dan John L. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954). Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 31-32.

menjadi sangat penting untuk mewujudkan tujuan negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, sehingga menghasilkan produk legislasi yang berkualitas menjadi tanggung jawab yang besar.

Dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera, campur tangan negara atau pemerintah terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari. Campur tangan pemerintah tersebut dirumuskan dalam bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa baik peraturan perundangan di tingkat nasional maupun daerah. Dengan demikian dalam praktek penyelenggaraan negara tidak dapat lepas dari apa yang disebut kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam legislasi (peraturan perundang-undangan), sebagai payung hukum dalam mengimplementasikan kegiatan oleh negara.

Menurut Aan Eko,⁵ berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan undang-undang, ternyata masih belum memenuhi cita negara hukum, yaitu pertama, hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah; kedua, norma objektif atau disebut hukum tidak hanya memenuhi syarat formal, namun secara substantif harus adil dan responsif. Tentunya hal ini tidak terlepas dari kualitas suatu undang-undang. Indikator kualitas undang-undang tersebut dapat dilihat dari banyaknya pengujian undang-undang

ke Mahkamah Konstitusi (MK), dan undang-undang itu bisa dijalankan atau tidak.

Berdasarkan data Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003 s.d. 2012, menunjukkan jumlah undang-undang yang dimintakan pengujian dari tahun ke tahun semakin bertambah, sebagaimana ditunjukkan Tabel 1. Data tersebut memperlihatkan jumlah total pembatalan undang-undang yang dikabulkan dari 2003 hingga awal Desember 2012 masih memperlihatkan angka yang tinggi, yaitu 111 undang-undang, walaupun undang-undang yang ditolak oleh MK juga banyak.

⁵ Aan Eko Widiarto, "Mengukur Kualitas Legislasi Dalam Perspektif *Legisprudence*" (makalah disampaikan pada Konferensi Negara Hukum, Hotel Bidakara Jakarta Tahun 2012).

Tabel 1: Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003 S.D Desember 2012

TAHUN	SISA YANG LALU	TERIMA	JUMLAH	AMAR PUTUSAN	JUMLAH PUTUSAN	SISA TAHUN INI	JUMLAH UU YANG DIUJI
2003	0	24	24	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali: 1	4	20	16
2004	20	27	47	Kabul : 11 Tolak : 8 Tidak Diterima : 12 Tarik Kembali: 4	35	12	14
2005	12	25	37	Kabul : 10 Tolak : 14 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali:0	28	9	12
2006	9	27	36	Kabul : 8 Tolak : 8 Tidak Diterima : 11 Tarik Kembali: 2	29	7	9
2007	7	30	37	Kabul : 4 Tolak : 11 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5	27	10	12
2008	10	36	46	Kabul : 10 Tolak : 12 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5	34	12	18
2010	39	81	120	Kabul : 17 Tolak : 23 Tidak Diterima : 16 Tarik Kembali : 5	61	59	58
2011	59	86	145	Kabul : 21 Tolak : 29 Tidak Diterima : 35 Tarik Kembali : 9	94	51	0
2012	51	118	169	Kabul : 30 Tolak : 31 Tidak Diterima : 30 Tarik Kembali : 6	97	72	0
Jumlah	207	454	661	Kabul : 111 Tolak : 136 Tidak Diterima : 125 Tarik Kembali : 37	409	-	

Sumber: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web>.

Masalah legislasi juga dipaparkan oleh BAPPENAS, yang telah mengidentifikasi bahwa permasalahan implementasi peraturan di Indonesia antara lain adalah: a) multi tafsir; b) potensi konflik, antar materi perundang-

undangan; c) tumpang tindih, kewenangan; d) ketidaksesuaian asas; e) lemahnya efektivitas implementasi; f) tidak harmonis/tidak sinkron; g) tidak ada dasar hukumnya; h) tidak adanya aturan pelaksanaannya; i) tidak konsisten; dan

j) menimbulkan beban yang tidak perlu, baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak.⁶

Dari hasil kajian BAPPENAS, penyebab permasalahan tersebut antara lain disebabkan oleh:⁷

- a. perumusan regulasi yang tidak sistematis;
- b. tidak jelasnya acuan *tools* regulasi serta tidak memperhatikan standar internasional yang telah menjadi *best practices* dan *common practices* terkait *principles of good regulations*;
- c. pendekatan regulasi yang bersifat sektoral atau dipengaruhi kepentingan ego sektoral;
- d. ketidakjelasan batas-batas kewenangan kelembagaan termasuk mekanisme koordinasinya;
- e. keterbatasan kapasitas sumber daya manusia yang terkait dengan perumusan regulasi;
- f. kurang memadainya proses konsultasi publik;
- g. kurangnya persiapan dalam implementasi regulasi; dan
- h. kurangnya dilakukan *cost and benefit analysis*.

Permasalahan regulasi bukan hanya pada undang-undang saja, namun juga terdapat permasalahan pada UUD RI 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat beberapa pokok-pokok pikiran penting untuk diperbaiki dalam materi muatan UUD 1945, antara lain:⁸

1. penataan kembali struktur dan fungsi MPR, DPR, dan DPD, dengan kemungkinan

penguatan kewenangan DPD secara lebih fungsional dan restrukturisasi DPR terdiri atas 2 fraksi dan 3 komisi;

2. penguatan sistem presidensial dengan menjamin perimbangan kekuatan pemerintah dan DPR melalui penyederhanaan jumlah parpol, restrukturisasi sistem dua barisan di DPR, dan kemungkinan diperkenalkannya mekanisme pencalonan capres melalui jalur perseorangan, serta diadakannya Menteri Utama yang bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana prinsip yang lazim berlaku dalam sistem presidensial;
3. penataan kembali sistem peradilan yang menjamin mutu peradilan dengan prinsip independensi yang diimbangi oleh akuntabilitas yang efektif dan menjamin keterpercayaan, disertai pembagian tugas yang lebih produktif antara MK, MA dan KY dalam menyukseskan agenda penegakan hukum dan keadilan, dalam melakukan modernisasi tatakelola dan dalam menjaga dan menegakkan martabat dan kehormatan hakim;
4. perbaikan sistem pemerintahan daerah yang meletakkan sistem otonomi daerah secara serentak baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten dan kota, dengan menentukan titik tolak otonomi di tingkat provinsi dan kota, dan dengan memperluas pengertian daerah otonomi khusus atau istimewa yang tidak hanya bersifat politik,

⁶ Paper Penelitian "Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalah", Workshop, Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012, hlm. 16.

⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

⁸ Jimly Asshiddiqie, "Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 usulan DPD-RI" (makalah disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, Jakarta 7 Juli, 2011).

tetapi juga ekonomi dan kebudayaan, tidak hanya di tingkat provinsi tetapi dapat pula di tingkat kabupaten/kota;

5. pengaturan kembali mengenai sistem kepartaian, pemilihan umum, dan pemilihan presiden dan kepala daerah;
6. perbaikan kembali pelbagai aturan teknis yang dipandang tidak produktif atau berlebihan seperti ketentuan mengenai duta besar, ketentuan asli Pasal 28, dan lain sebagainya, ataupun ketentuan-ketentuan yang masih perlu ditambahkan sehingga sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 menjadi lebih baik; dan
7. materi lainnya mulai dari ketentuan pasal-pasal pada Bab II sampai dengan Bab XVI.

Kemudian pada level Peraturan Daerah (Perda). Menurut Siti Zuhroh terdapat lima penyebab munculnya perda bermasalah:⁹

Pertama, kurang fleksibelnya aturan hukum yang mendukung proses pembentukan perda. Aturan hukum, khususnya dalam hal pertanggungjawaban dana pelaksanaan proyek dengan kebutuhan pemenuhan perda tentang isu-isu khusus yang sifatnya mendesak, sulit diprediksi dalam rencana anggaran. Hal ini seringkali menghambat karena kurang mengolaborasi kebutuhan-kebutuhan riil di lapangan.

Kedua, proses pembuatan peraturan daerah seolah menjadi sebuah rutinitas pekerjaan saja, tidak ada upaya lebih khusus untuk menciptakan aturan daerah yang lebih berkualitas. Salah satu faktor yang menyebabkan hal ini adalah keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten dalam merumuskan dan mengejawantahkan perda. Meski secara

kuantitas anggota legislatif maupun eksekutif cukup banyak, sangat minim bahkan tidak ada, orang-orang yang memiliki keahlian khusus dalam hal legislatif *drafting* untuk merumuskan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat menjadi norma-norma hukum yang baik, sehingga yang terjadi, perda menjadi asal-asalan bahkan hanya melakukan *cut and paste* dari peraturan-peraturan sejenisnya.

Ketiga, pembuatan perda seringkali tidak didasarkan pada skala prioritas isu dalam masyarakat. Sudah menjadi rahasia umum jika banyak perda yang lahir secara prematur. Sebab yang mendasari lahirnya perda bukan sebuah kebutuhan, tetapi lahir dari tarikan kepentingan politik melalui negosiasi eksekutif dan legislatif.

Keempat, proses pembentukan perda masih kurang melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat dalam keseluruhan proses pembuatannya. Partisipasi aktif masyarakat seharusnya tidak hanya terbatas dari proses penyaringan aspirasi, namun juga harus mencakup diskusi-diskusi intensif dengan wakil-wakil masyarakat dan anggota masyarakat yang berminat dalam pembahasan-pembahasan rencana perda. Selama ini yang sering terjadi, masyarakat hanya dijadikan objek sosialisasi draf raperda daripada diminta masukannya, sehingga, perda tersebut tetap tidak mampu merepresentasikan kehendak masyarakat.

Kelima, pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Pembatalan sebuah perda yang bertentangan dengan peraturan di atasnya, dalam hal ini Undang-Undang pastilah dibatalkan demi meminimalisasi kebingungan hukum. Dalam perspektif legislatif dan eksekutif, pembatalan perda yang dilakukan Depdagri

⁹ Indonesian Corruption Watch, *Panduan Public Review (Eksaminasi Publik Peraturan Perundangan)*, (Jakarta: ICW, Agustus 2012), hlm. 8.

atau MA tentunya menjadi catatan serius bagi institusi yang bertugas membuatnya.

Terdapatnya permasalahan dalam peraturan perundang-undangan akan berdampak terhadap pencapaian pembangunan nasional, antara lain karena:¹⁰

1. Problema regulasi berdampak terhadap efektivitas implementasi regulasi;
2. Tidak efektifnya implementasi regulasi akan mengakibatkan hambatan terhadap pencapaian pembangunan nasional;
3. Hambatan terhadap pencapaian pembangunan nasional akan berdampak terhadap tujuan nasional.

Dari berbagai permasalahan yang terjadi dalam proses dan hasil dari legislasi tersebut di atas, tentu akan mempengaruhi dalam implementasi dan hasil yang ingin dicapai khususnya politik pembangunan nasional khususnya bidang hukum. Proses yang bermasalah akan menghasilkan *output* yang bermasalah, sehingga pelaksanaan dan tujuan pun tidak akan sinkron. Upaya membangun legislasi yang rasional dan terukur menjadi tantangan nyata bagi pembentuk kebijakan baik eksekutif dan legislatif.

B. Permasalahan

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka penting untuk mengkaji bagaimana proses

legislasi di Indonesia, dengan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan legislasi yang lebih berkualitas?
2. Apakah perbaikan yang harus dilakukan dalam meningkatkan kualitas legislasi?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif.¹¹ Data diperoleh dari studi kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

D. Pembahasan

1. Politik Hukum Legislasi

Legisprudence adalah salah satu teori yang berkembang di bidang legislasi, teori ini berusaha untuk menyeimbangkan antara politik dengan hukum. Ilmu hukum dan ilmu politik selama ini seringkali dijadikan dua kutub yang berbeda, walaupun sebenarnya hukum sendiri berakar dari ilmu politik. Hukum memiliki metode sendiri untuk mengkajinya yang disebut

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 18.

¹¹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan, lihat Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13-14.); Soetandyo Wignjosoebroto, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum doktrinal, lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hlm. 147. Sunaryati Hartono, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum normatif, lihat C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 139; dan Ronny Hanitjo Soemitro menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum yang normatif atau metode penelitian hukum yang doktrinal, lihat Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 10.

dengan *legal dogmatics*. Hal ini membawa pada kondisi seolah-oleh proses pembentukan hukum seolah-olah terpisah dari proses politik. Memisahkan hukum dengan konteks politik justru berakibat buruk terhadap kualitas hukum itu sendiri, karena paradigma ini justru membuat pilihan-pilihan politik yang dilakukan dalam pembuatan hukum yang dilakukan oleh legislator menjadi tertutup.¹²

Melihat legislasi semata-mata sebagai proses politik juga berbahaya, karena bila produk hukum hasil proses tersebut buruk, maka akan selalu dapat berdalih bahwa memang demikianlah politik. *Legisprudence* melihat legislasi dari dua kaca mata ini, yaitu dari politik (yang berarti konteks dari hukum) dan dari kaca mata hukum (atau lebih dikenal dengan teknis hukum), sehingga L.J. Wintgens kemudian berpendapat bahwa Legalisme terdiri dari konjugasi dari lima karakteristik, yaitu *representationalism*, keabadian, instrumentalisme tersembunyi, etatism dan metode ilmiah penelitian hukum, yang kemudian Witgen menyebutnya sebagai bentuk legalisme "Legalisme yang kuat".¹³

2. Dua Dimensi Legislasi

a. Legislasi sebagai Proses Politik

Mahfud MD berpendapat bahwa hukum merupakan produk politik, sehingga produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangannya atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini dilandasi oleh kenyataan

bahwa setiap hukum merupakan keputusan politik, sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi, sehingga konfigurasi politik akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Konfigurasi politik ini terbagi menjadi konfigurasi politik demokratis dengan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan karakter hukum yang konservatif/ortodoks atau menindas.¹⁴

Legislasi merupakan aktivitas dari lembaga politik, sehingga harus juga dipelajari dan dibedah terkait aktor pemegang peran tersebut. Studi politik dalam proses legislasi membantu memahami sejauh mana rasionalitas dijadikan pijakan dalam membuat keputusan diantara berbagai pilihan politik.¹⁵ HAS Natabaya menyatakan, untuk menilai kualitas peraturan perundang-undangan harus dilihat dari hulu sampai hilir, selain itu peraturan perundang-undangan juga merupakan produk politik yang mengandung dua makna. Makna pertama adalah politik dalam arti kebijakan, yakni peraturan yang mengikat pembentukan peraturan perundang-undangan dan yang kedua politik dalam artian politik praktis.¹⁶

Organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai *pabrik hukum (pabrik undang-undang)*, melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagai kepentingan dan

¹² Luc J. Wintgens, "Legisprudence as A New Theory of Legislation," *Ratio Juris* (Vol. 19 No. 1 March 2006): 1.

¹³ LJ Wintgens, "Legisprudence as a New Theory of Legislation", (makalah disampaikan pada the Discussion Group of Jurisprudence di Oxford, 18 Mei 2004).

¹⁴ Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 4-6.

¹⁵ Laica Marzuki, "Membangun Undang-undang Yang Ideal", *Jurnal Legislasi Indonesia* (Volume 4 No. 2 Juni 2007).

¹⁶ HAS Natabaya, "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", *Jurnal Legislasi Indonesia* (Volume 4 No. 2 Juni, 2007), hlm. 9.

kekuatan yang ada dalam masyarakat, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut.¹⁷ Kecenderungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para anggota badan pembuatan undang-undang akan turut menentukan undang-undang yang dibuat.¹⁸

Dalam merumuskan putusan itulah konfigurasi kekuatan dalam badan pembuat undang-undang menjadi penting, kecuali ditentukan oleh susunan keanggotaan dalam badan pembuat undang-undang, intervensi-intervensi dari luar badan pembuat undang-undang tersebut juga tidak dapat diabaikan. Intervensi tersebut terutama hanya dapat dilakukan oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi. Rakyat banyak tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan atau lobi seperti "The haves". Satu-satunya bahasa intervensi yang mereka kenal adalah kekerasan. Secara sosiologis tidak ada perbedaan antara intervensi halus oleh golongan elit dan intervensi keras yang dilakukan oleh rakyat dalam proses pembuatan undang-undang.¹⁹

Menurut Binawan, hukum yang dibentuk secara tidak demokratis menunjukkan sebagai "hukum yang tidak relasional" (*hukum non-relasional*). Hal ini terjadi karena dalam syarat-syarat legislasinya tidak terpenuhi dan produknya tidak membangun kebersamaan. Di samping itu, hukum non-relasional juga bisa terjadi ketika ada

yang memaksakan suatu kepentingan/kehendak dalam proses argumentasi, entah karena posisi orang atau kelompok yang mengusulkan, atau entah karena dipaksakan oleh kekuatan fisik.²⁰

Dua pola pemaksaan dalam legislasi tersebut menjadi alasan adanya hukum non-relasional yang bisa dikatakan sebagai *hukum ad hominem* dan *hukum ad baculum*.

Hukum ad hominem adalah hukum yang antara lain terjadi ketika dalam proses legislasi ada kelompok yang disingkirkan atau tidak diikutsertakan dengan alasan yang tidak rasional. Diskriminasi terhadap kelompok tertentu, apakah karena alasan ideologis atau agamis contohnya, adalah hal yang sering melahirkan hukum *ad hominem*.

Sementara itu, *hukum ad baculum* adalah hukum yang hanya mengacu pada kekuasaan, baik yang bersandar pada kekuatan uang, kekuatan senjata, dan bahkan juga pada *truth claim* (klaim kebenaran mutlak) ajaran agama. Hukum semacam ini juga tidak memenuhi syarat kesejajaran relasi, sebab pihak yang satu mendudukkan diri lebih tinggi dari pihak yang lain.²¹

b. Legislasi Sebagai Proses Hukum

Proses legislasi merupakan suatu proses yang kompleks. Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), hlm. 128.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 130.

²⁰ Al. Andang L. Binawan, "Merunut Logika Legislasi". *Jentera Jurnal Hukum* (Edisi 10, Tahun III, Oktober 2005), hlm. 16.

²¹ *Ibid.*, hlm. 16-18.

sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya.

Brian Z. Tamanaha dengan teori *mirror thesis*, mendiskusikan tesis besar dengan mengatakan bahwa: "*the idea that law is mirror of society and the idea that function of law is to maintain social order*".²² Hukum tidak lain merupakan pencerminan masyarakatnya sekaligus berfungsi sebagai pemelihara tertib masyarakat, sehingga T. Koopmans menyatakan bahwa fungsi pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) untuk saat ini semakin terasa penting dan sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat.²³

Hamid Attamimi, dalam disertasinya yang berjudul "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*," mengutip pandangan dari Burkhart Kreams, yang menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan, metode pembentukan peraturan dan proses serta prosedur pembentukan

peraturan.²⁴ Hukum tata negara dogmatik, ilmu pengetahuan politik dan ilmu perencanaan memainkan peranan penting dalam proses dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵ A. Hamid S. Attamimi melihat proses legislasi tidak semata-mata dari kacamata hukum atau kacamata politik akan tetapi berupaya mengkaitkan antara hal-hal teoritik dan praktis baik dari sisi politik, hukum dan sosiologis.

Dari pandangan tersebut diatas, kualitas legislasi dapat dilihat dari dua hal, yaitu kualitas materi sebuah undang-undang dan kualitas proses pembentukan sebuah undang-undang. Kualitas materi sebuah undang-undang berkaitan dengan apakah pasal-pasal dalam sebuah undang-undang sudah mencerminkan aspirasi masyarakat dan dapat menjadi titik masuk bagi upaya perbaikan kehidupan masyarakat dalam segala aspeknya. Sedangkan kualitas proses pembentukan sebuah undang-undang berkaitan dengan apakah proses pembantukan undang undang itu sudah memenuhi landasan argumentasi, pilihan kebijakan, komperhensif, serta membuka ruang partisipasi *stake holder* masyarakat yang ada.

Menurut Satjipto Rahardjo, inti pembentukan undang-undang terdiri atas dua golongan besar, yaitu tahap sosiologis (sosio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya

²² Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society* (New York: Oxford University Press, 2006), hlm. 1.

²³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 2.

²⁴ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelaita IV", Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990, hlm. 318-319.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 320.

akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.²⁶

3. Proses Legislasi

Di Indonesia prinsip pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD RI 1945, yaitu pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat, dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Kemudian teknis pembentukannya diatur dalam undang-undang.

Usaha pengaturan mengenai pembentukan perundang-undangan di Indonesia telah dilakukan sejak lama, pengaturan pembentukan undang-undang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik yang secara khusus mengatur pembentukan undang-undang, maupun secara tidak langsung yaitu undang-undang tentang susunan kedudukan lembaga legislatif. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat.

2. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
3. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004).

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 memuat materi muatan baru yang ditambahkan, yaitu antara lain:²⁷

1. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003), hlm. 135.

²⁷ Lihat Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011, hlm 2.

untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

3. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. pengaturan Naskah Akademik (NA) sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
5. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6. penambahan teknik penyusunan NA dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

4. Kualitas Legislasi

Dari politik hukum legislasi tersebut, maka dari segi penyiapan materi legislasi, tahapan perencanaan, penyusunan dan pembahasan merupakan tahapan yang menentukan dalam penentuan materi. Penentuan materi legislasi juga akan membicarakan bagaimana politik hukum dalam ranah perundang-undangan. Untuk itu konteks dimensi legislasi harus dimasukkan dalam ketiga tahapan tersebut. Dari ketiga tahapan tersebut maka beberapa kegiatan krusial yang menentukan kualitas legislasi adalah Kualitas Prolegnas, Kualitas NA, Kualitas

Pembahasan RUU dan penulis tambahkan juga mengenai Evaluasi Legislasi.

a. Kualitas Tahapan Prolegnas.

Pada tahapan perencanaan hukum, Prolegnas saat ini masih merupakan daftar permintaan dari kementerian terkait, implikasinya adalah banyaknya RUU dalam prolegnas. Apabila separuh dari 46 kementerian yang ada mengajukan permintaan RUU, maka jumlah RUU sudah mencapai 23. Prolegnas saat ini belum mengatur dari segi kualitas, dimana sangat memungkinkan terjadi peraturan perundang-undangan yang berlebihan dan tumpang tindih, walaupun sebenarnya telah ada mekanisme harmonisasi hukum dalam tahapan pengajuan RUU oleh kementerian tersebut.

Prolegnas adalah sebuah manajemen perencanaan, artinya ada arah yang ingin dituju dalam membentuk regulasi, ketika metode yang digunakan adalah hanya menerima dan menyeleksi regulasi yang di inginkan oleh kementerian dan lembaga (KL), maka mengarahkan kebutuhan legislasi menjadi tidak terarah, apalagi dengan minimnya kemampuan koordinasi dan perancangan dalam pemerintah, sehingga konsep prolegnas hendaknya diubah dari konsep yang hanya menerima dan mengevaluasi syarat administratif pengajuan RUU, hendaknya diubah juga sebagai kegiatan yang dapat mengarahkan arah legislasi yang sesuai dengan Pancasila, UUD RI 1945, dan RPJMN, sehingga daftar regulasi yang dibutuhkan, dimulai dari tahapan yang sudah dikaji dan terarah, begitupun lembaga-lembaga yang terkait yang akan membahasnya, bukan lagi hanya satu KL tertentu. Begitupun apabila terkait dengan beberapa kementerian. Hal ini penting untuk mencegah beberapa perundang-undangan yang tidak sinkron.

b. Kualitas Penelitian dan Naskah Akademik.

Pada tahapan penyusunan, terdapat dua tahapan penting yang harus dilakukan, yaitu tahapan penelitian dan tahapan NA, namun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengatur mengenai NA, sedangkan penelitian tidak dibahas, sehingga terlihat bahwa dalam undang-undang tersebut belum menempatkan peran strategis dari penelitian.

NA 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, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dari pengertian NA tersebut, permasalahan yang mengemuka adalah bagaimana jika dalam hasil kajian tersebut ternyata tidak merekomendasikan dibentuknya undang-undang atau perda, atau merekomendasikan terbentuknya peraturan pemerintah atau bentuk peraturan perundang-undangan yang lainnya, sedangkan tahapan NA merupakan tahapan rasionalisasi norma (*rational rules*) dan merupakan rangkaian dalam pembentukan Undang-Undang.

Tahapan penelitian sebaiknya dijadikan instrumen awal sebelum tahapan NA, jadi terdapat dua kegiatan yang berbeda dengan tujuan yang berbeda pula, yaitu:

1) Penelitian ditujukan untuk menggali masalah dan merekomendasikan arah pengaturan baru serta bentuk pengaturannya baik undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lainnya, atau penelitian dapat merekomendasikan

penghapusan peraturan yang ada, dan atau pengharmonisasian peraturan yang ada, sedangkan NA diarahkan untuk menindaklanjuti saran penelitian yang merekomendasikan bentuk aturan yang akan digunakan khususnya undang-undang, sehingga paparan NA akan lebih mengarah pada pilihan-pilihan kebijakan atau aturan yang ada serta bentuk penormaan aturan tersebut.

- 2) Penelitian dilakukan sebelum terbentuknya NA, sehingga kedua kegiatan ini adalah rangkaian yang saling terkait .
- 3) NA juga harus merasionalisasikan dan merumuskan beberapa bentuk aturan pendukung yang harus dibuat untuk mendukung aturan tersebut, khususnya melibatkan siapa saja yang akan dikaitkan dengan pembentukan aturan tersebut, sehingga kebutuhan aturan tindak lanjut dari undang-undang tersebut sudah diketahui dan dipersiapkan.

Oleh karena tahapan penelitian dan NA merupakan tahapan membedah permasalahan dan mencari solusi dalam bidang hukum serta metode dalam membuat aturan yang lebih rasional, maka aspek *multi approach* adalah prinsip yang harus dilakukan, *multi approach* ini sesuai dengan pandangan beberapa pakar yang tersebut di atas dan hal ini juga berarti harus menggunakan banyak bidang ilmu dan juga kementerian terkait yang berbeda, sehingga baik pada tahapan penelitian dan tahapan pembentukan NA bukan lagi hanya dipandang dalam bidang tertentu tetapi dari berbagai bidang. Revitalisasi ini diarahkan untuk mengantisipasi problem legislasi selama ini, baik tumpang tindih kewenangan, permasalahan ketidak pastian hukum dalam pengaturan dan beberapa masalah lainnya. Khususnya untuk

memberikan alternatif kebijakan beserta implikasinya pada penentu kebijakan, dalam hal legislasi ini adalah DPR dan Pemerintah.

Untuk itu NA harus beranggotakan pakar akademisi dan praktisi yang berbeda (termasuk LSM), juga terkait dengan beberapa kementerian dan lembaga yang terkait. Proses akademik hendaknya memberikan penjelasan yang luas baik arah kebijakan yang mungkin tidak direkomendasikan maupun yang direkomendasikan pada pembentuk substansi aturan, hingga pada perbandingan pilihan kebijakan di negara-negara lain beserta implikasinya, untuk itu kepentingan anggota DPR untuk studi banding dapat diganti dengan pengkajian kebijakan di negara-negara lain pada NA tersebut.

Konsep NA RUU yang tidak luas dalam memberikan pilihan kebijakan dan juga perbandingan kebijakan tersebut, berdampak pada besarnya anggaran studi banding Anggota DPR.

c. Kualitas Pembahasan RUU.

Pada tahapan pembahasan, yaitu pada tahapan pembahasan DPR dan Pemerintah, maka kegiatan yang menjadi penting adalah pada saat perdebatan dan penentuan pilihan dalam merumuskan kebijakan. Kualitas proses pembentukan kebijakan khususnya dalam menentukan pilihan rasional terhadap substansi perundang-undangan tertentu, dimulai dengan mengundang para pakar dan praktisi serta kelompok kepentingan yang terkait dengan RUU yang akan dibahas, hal ini mungkin sudah dilakukan, tetapi terhadap eksplorasi dan publikasi terhadap isu tertentu belum dilakukan, alat pendukung tersebut seharusnya dipublikasikan, seperti rekaman proses persidangan yang dapat diakses diinternet,

pembahasan yang dapat dilihat langsung, ataupun publikasi RUU yang krusial beserta pasal-pasal nya hingga saat ini belum maksimal dilakukan. Transparansi dan akuntabilitas ini dapat mendorong pilihan materi kebijakan akan lebih rasional dibandingkan transaksi politik.

Menjadikan kegiatan pembahasan legislasi menjadi sama pentingnya dengan menonton acaraditelevisimemangtidaklahmungkin,namun harus dipahami bahwa tahapan pembahasan tersebut merupakan tahapan interaksi sosial yang sangat penting dalam mendorong rasionalitas dan kualitas pembahasan, sehingga perlu upaya untuk memudahkan akses bagi kelompok diluar DPR atau Partai politik dalam pembahasan pembentukan kebijakan.

5. Evaluasi Legislasi.

Dilihat dari segi subyek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*), pengujian oleh lembaga legislatif (*legislative review*) dan pengujian oleh lembaga Eksekutif (*executive review*).

Pengujian oleh hakim (*judicial review*) awalnya diatur UUD RI 1945 Pasal 24 yang mengatur pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung (Pasal 24A), sedangkan pengujian undang-undang terhadap UUD merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi(Pasal 24 C). Alasan mengapa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang pada masa sebelum perubahan UUD 1945, menurut pandangan Padmo Wahjono didasarkan pada pemikiran bahwa undang-undang sebagai konstruksi yuridis yang

maksimal untuk mencerminkan kekuasaan tertinggi pada rakyat, sebaiknya diuji/diganti/diubah oleh yang berwenang membuatnya, yaitu MPR berdasarkan praktik kenegaraan yang pernah berlaku.²⁸

Pengujian juga dikenal lembaga eksekutif (*executive review*). Di Indonesia dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif. Salah satu contoh pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*) adalah dalam pengujian Peraturan Daerah (Perda). Untuk melaksanakan pemerintahan daerah, maka penyelenggara pemerintahan daerah (pemerintah daerah dan DPRD) membentuk Perda, yang akan ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Berdasarkan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah dapat membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keputusan pembatalan Perda ditetapkan dalam Peraturan Presiden.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun

2004) belum memasukkan satu tahapan yang tidak kalah pentingnya dalam peningkatan kualitas legislasi atau perbaikan hukum itu sendiri, yaitu tahapan Evaluasi Legislasi atau Pengujian legislasi.

Manusia yang tidak mungkin akan sempurna, perubahan masyarakat tentu saling berkaitan dengan pengaturan hukum, sehingga perubahan atau perbaikan perundang-undangan menjadi bagian proses pembentukan perundang-undangan yang tidak terputus.

Pengujian yang dilakukan sesudah Undang-Undang disahkan, dinamakan *Legislatif review* dan *Eksekutif review*, kemudian pengujian yang dilakukan sebelum Undang-Undang disahkan dinamakan *Legislatif preview* dan *Eksekutif preview*.²⁹ Konsep *Legislatif preview* dan *Eksekutif preview* ini juga dapat diterapkan dalam konteks penataan Politik Hukum Legislasi Nasional atau terhadap peraturan dalam tata urutan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan untuk mencegah gugatan *Judicial Review* atau *Konstitutional Review*. Selain itu Review terhadap RUU atau UU bertujuan untuk:

1. Mengetahui produk hukum mana yang efektif dan tidak efektif dalam pelaksanaannya.
2. Mengetahui aturan yang saling tumpang tindih dan berbenturan, termasuk kewenangan lembaga-lembaganya.

²⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet. 2, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 15. Praktik ketatanegaraan yang dimaksud adalah dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945. Tetapi saat ini belum pernah dilakukan legislatif review oleh DPR/DPD terhadap produk yang dihasilkan, kebanyakan langsung dilakukan judicial review oleh MK.

²⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie Jika pengujian itu dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara *a posteriori*, maka pengujian itu dapat disebut sebagai *judicial review*. Akan tetapi jika pengujian itu bersifat *a priori*, yaitu terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya, maka namanya bukan "judicial review", melainkan "judicial preview". Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, cet. 2, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 6-7.

3. Mengetahui perkembangan masyarakat dan kebutuhan regulasi.
4. Memberikan solusi terhadap pilihan kebijakan yang bermasalah.
5. Mengevaluasi konsistensi Undang-Undang dan NA, dan implikasinya.
6. Menjadi bahan dalam melakukan perubahan regulasi.

Maka obyek yang diuji adalah peraturan perundang-undangan yang diuji terbagi atas:

- 1). Peraturan perundang-undangan dalam bidang tertentu. Seperti Bidang Ekonomi, atau Bidang Penegakan Hukum, dimana review dilakukan terhadap seluruh peraturan yang ada pada bidang tersebut.
- 2). Hanya Pada peraturan perundang-undangan tertentu, review dilakukan dengan menjadikan perundangan tertentu sebagai objek utama, sedangkan perundangan lainnya hanya sebagai perbandingan.

Evaluasi Legislasi menjadi rangkaian penting dan tak terpisahkan dalam pembentukan peraturan perundang undangan, evaluasi dalam bentuk *review* atau pengujian berada diposisi sebelum penetapan RUU maupun pada tahapan setelah Penetapan RUU yang kemudian Hasil Evaluasi akan ditindak lanjuti dalam Proses Perencanaan dan penyusunan RUU. Pelaksanaan Review sendiri bisa dilaksanakan karena:

1. Akibat Pembatalan Undang-undang oleh MK;
2. Dievaluasi per 5 tahunan, dengan alasan melihat penerapan aturan dan penyiapan prolegnas per 5 tahunan.
3. Dievaluasi karena muncul permasalahan yang harus segera direspon.

Proses evaluasi juga tentunya membutuhkan *multiapproach* baik dari akademisi, praktisi, lintas kementerian, dan lain-lain.

E. Penutup

Menurut Gustav Radbruch, potensi terjadi hukum yang tidak sempurna itu disebabkan adanya antinomi antar tiga cita hukum yaitu: keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, yang niscaya sukar untuk dikonkritkan dalam satu rumusan hukum. Belum lagi cacat bawaan hukum tersebut akibat dalam perumusan hukum terjadi pereduksian atas kebenaran dan kenyataan yang penuh. Dalam istilah Satjipto Rahardjo, hal ini dikarenakan merumuskan (dan menerapkan) hukum tidak lebih sebagai *language game* sebagaimana diuraikan sebelumnya.³⁰

Meningkatkan kualitas legislasi tentunya harus didukung oleh kualitas dimensi politik yang demokratis dan kualitas hukum yang progresif, keterkaitan kedua dimensi tersebut adalah bagian dari mencoba untuk mendekatkan legislasi dengan masyarakat. Sehingga aturan yang tertulis tersebut bukan hanya *Language Game*. Walaupun tentunya tidak mudah, karena masyarakat itu merupakan sebuah entitas yang hidup dan bergerak tetapi usaha untuk melakukan itu menjadi sangat penting bagi perbaikan sebuah negara .

Peningkatan Kualitas Prolegnas, Kualitas NA, Kualitas Pembahasan, dan Kualitas Evaluasi Legislasi menjadi bagian krusial yang harus segera dilakukan, khususnya evaluasi terhadap undang-undang yang ada, sehingga hukum tidaklah menjadi beban bagi masyarakat.

³⁰ Aan Eko, *Op Cit.*, hlm. 7.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, cet. 2, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Austin, John L., *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954).
- Bentham, Jeremy, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1996).
- Echols, John M. dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1995).
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumi, 1994).
- Indonesian Corruption Watch, *Panduan Public Review (Eksaminasi Publik Peraturan Perundangan)*, (Jakarta: ICW, Agustus 2012).
- Mahfud M.D, Moh., *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009).
- Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012).
- Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003).
- Rahardjo, Satjipto, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002).
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001).
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998).
- Tamanaha, Brian Z., *A General Jurisprudence of Law and Society* (New York: Oxford University Press, 2006).
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Asshiddiqie, Jimly, "Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 usulan DPD-RI" (makalah disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, Jakarta 7 Juli, 2011).
- Attamimi, A.Hamid S., "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelaita IV", Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990.
- Bappenas, "Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalah", Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012.
- Binawan, Al. Andang L., "Merunut Logika Legislasi". Jentera Jurnal Hukum (Edisi 10, Tahun III, Oktober 2005).
- Marzuki, Laica, "Membangun Undang-undang Yang Ideal", Jurnal Legislasi Indonesia (Volume 4 No. 2 Juni 2007).
- Natabaya, HAS, "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundangundangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", *Jurnal Legislasi Indonesia* (Volume 4 No. 2 Juni, 2007).
- Widiarto, Aan Eko, "Mengukur Kualitas Legislasi Dalam Perspektif *Legisprudence*" (makalah disampaikan pada Konferensi Negara Hukum, Hotel Bidakara Jakarta Tahun 2012).
- Wintgens, Luc. J., "Legisprudence as A New Theory of Legislastion," *Ratio Juris* (Vol. 19 No. 1 March 2006).

Internet

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web>

Peraturan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004).