

MEKANISME DAN DASAR KEBERLAKUAN *LEGAL DRAFTING* DI INDONESIA

Betha Rahmasari

Universitas Muhammadiyah Metro

E-mail : umdosen@gmail.com

Abstract

Indonesia is a country based on Pancasila and the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945, then all aspects of life, civic, State, and national Government should be included based on the law. With regard to the process of the formation of laws, both prior to and post the amendment Constitution, and after the establishment of Act No. 10 of 2004, senyatanya is still faced with various problematic, both substantially juridical, technical authors, as well as the implementation and enforcement of the law. The publication of law No. 10 of 2004 which was approved in a plenary meeting of the DPR on 24 May 2004 and was replaced by law number 12 of the year 2011 on the establishment of regulations, then the mechanism of the formation of laws and regulations have been terintegritas in one act. Planning laws-laws at least contains five things: 1. the planning and goals of the Foundation, 2. Application priority legal matter will be planned, 3. Determination of the mechanisms of the planning process, 4. A means of planning, and 5. supporting, such as research, extension, dokumentasi, and so on. Legislation is a decision of a State agency or agencies of Government that was formed on the basis of attribution and delegation. In another formulation can also be interpreted, that laws are regulations written legislation formed by State agencies or officials who authorized and binding in General. In the study of the science of law there are three factors that become a parameter of legislation so as to apply properly, i.e.

have basic juridical, sociological, enforceability and philosophical. Through this mechanism the formation and enactment of laws and regulations in Indonesia parsed systematically.

Keywords: *Law, Constitution, the DPR, sociological, philosophical and*

Abstrak

Indonesia adalah negara yang berlandaskan pada Pancasila dan undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, maka segala aspek kehidupan, masyarakat, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang, baik sebelum dan pasca amandemen UUD 1945, maupun setelah ditetapkannya undang-undang nomor 10 tahun 2004, senyatanya masih dihadapkan pada berbagai problematik, baik secara substansial, teknis yuridis penyusunannya, maupun pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Terbitnya undang-undang nomor 10 tahun 2004 yang disetujui dalam rapat paripurna DPR tanggal 24 Mei 2004 dan kemudian digantikan oleh undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegritas dalam satu undang-undang. Perencanaan peraturan perundang-undang sekurang-kurangnya memuat lima hal : 1. Landasan dan tujuan perencanaan, 2. Penerapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan, 3. Penetapan mekanisme proses perencanaan, 4. Sarana perencanaan, dan 5. Kegiatan penunjang, seperti penelitian, penyuluhan, dokumentasi, dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Dalam rumusan lain dapat juga diartikan, bahwa peraturan perundang-undang adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam kajian ilmu hukum ada tiga faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan sehingga dapat berlaku dengan baik, yakni mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis. Melalui tulisan ini mekanisme pembentukan dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan di Indonesia diurai secara sistematis.

Kata kunci : *Hukum, UUD 1945, DPR, sosiologis, dan filosofis*

Pendahuluan

Perubahan pertama undang-undang dasar 1945 telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang dari presiden, beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penataan pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat akan memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Langkah-langkah kearah pembentukan undang-undang yang lebih berkualitas, sebagai bagian dari ikhtiar untuk mendukung reformasi hukum, telah diimplementasikan melalui program legislasi nasional (prolegnas). Upaya perbaikan tersebut menyangkut proses pembentukannya (formal), maupun substansi yang diatur (materiil). Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan, bahwa undang-undang yang dibentuk mampu menampung pelbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat, dalam pelaksanaan pembangunan.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai lembaga yang diberi kewenangan utama dalam pembentukan undang-undang, serta Dewan Perwakilan Daerah untuk materi undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, masih harus berhadapan dengan beberapa permasalahan. Dalam analisis Thohari terungkap bahwa :

“... untuk menentukan optimalisasi pelaksanaan fungsi pembentukan undang-undang, disadari sepenuhnya bahwa kondisi internal masing-masing kelembagaan khususnya DPR sangat signifikan mempengaruhi proses pembentukannya, disamping faktor eksternalnya. Faktor internal DPR antara lain dipengaruhi oleh : *Pertama* konstelasi politik dari kekuatan politik yang ada di DPR; *Kedua*, mekanisme pembahasan yang ada di DPR yang tidak sepenuhnya melibatkan masyarakat dalam pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU), karena adanya tingkatan (pentahapan) pembicaraan (Tingkat I dan Tingkat II) sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR ; *Ketiga*, kondisi sumber daya yang dimiliki oleh DPR, baik faktor pendukung sumber daya manusia, maupun keterbatasan waktu; *keempat*, pelaksanaan fungsi-fungsi lain yang juga menjadi kewenangan DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 A UUD 1945 hasil perubahan kedua yaitu Dewan Perwakilan Rakyat

memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang yang saat ini berada di DPR, juga telah banyak menuai kritik dalam implementasinya. Kondisi demikian dilatarbelakangi oleh terdapatnya kecenderungan, bahwa dalam proses pembentukan suatu undang-undang menampung kepentingan publik tidak mendapatkan tempat sebagaimana layaknya. Kondisi demikian telah menempatkan DPR sebagai lembaga yang *super body*.¹

Hierarki normahukum sangat berpengaruh pada kehidupan hukum suatu negara, bagi negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Susunan norma hukum dari negara manapun juga termasuk Indonesia selalu berlapis-lapis atau berjenjang. Sejak Indonesia merdeka dan ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, maka sekaligus terbentuk pula sistem norma hukum negara Indonesia. Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam satu undang-undang yaitu undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Jo Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Pembahasan

Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan pancasila dan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945.²

¹ Kompas, 11 juli 2003. Serta lihat juga A. Ahsin Thohari, dari "*Dari Rubber Stamp 'ke'superbody'.*" *Opini Kompas*, 25 Juli 2003.

² Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berakibat dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, diatur secara tumpang tindih baik peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah indonesia merdeka, yaitu :

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1874 : 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undang. Sepanjang mengenai Pembentukan peraturan perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah dalam peraturan perundang-undangan nasional.
2. Undang-undang nomor 1 Tahun 1950 Tentang peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarntang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Undang-undang dari negara bagian republik indonesia yogyakarta.
3. Undang-undang nomor 2 tahun 1950 Tentang menetapkan undang-undang darurat tentang penerbitan lembaran negara republik indonesia serikat dan berita negara republik indonesia serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya undang-undang federal dan peraturan pemerintah sebagai undang-undang federal.
4. Selain undang-undang tersebut terdapat, terdapat pula ketentuan:
 - a. Peraturan pemerintah nomor 1 tahun 1945 Tentang pengumuman dan mulai berlakunya undang-undang dan peraturan pemerintah
 - b. Keputusan presiden republik indonesia nomor 234 tahun 1960 Tentang pengembalian seksi pengundangan lembaran negara, dari departemen kehakiman ke sekretariat negara
 - c. Instruksi presiden republik indonesia nomor 15 tahun 1970 Tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah republik indonesia.

- d. Keputusan presiden republik indonesia nomor 188 tahun 1998 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang
 - c. Keputusan presiden republik indonesia nomor 44 tahun 1999 tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan bentuk rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan keputusan presiden.
5. Di lingkungan dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah, berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah serta pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah usul inisiatif dewan perwakilan rakyat atau dewan perwakilan rakyat daerah.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

“pasal 1 angka 2 undang-undang nomor 10 tahun 2004 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam pandangan Jimly asshidique, pengertian peraturan perundang-undangan adalah :

“...keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatnya masing- masing”³

Menurut bagir manan, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu : pertama, landasan yuridis (*juridische*

³ Jimly asshidique, pengantar ilmu hukum tata negara, jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 2006.

gelding); kedua, landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan ketiga, landasan filosofis.⁴

Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang. Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut, yaitu terdiri dari : *Pertama*, landasan filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norms) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. *Kedua*, landasan sosiologis. Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. *Ketiga*, landasan politis. Bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. *Keempat*, landasan yuridis. Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “Mengingat”. *Kelima*, landasan administratif. Dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan dimasukkan dalam konsiderans “memerhatikan. “Landasan ini berisi pencatuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif”.⁶

⁴ Bagir manan, dasar-dasar konstitusional peraturan perundang-undangan nasional, fakultas hukum universitas andalas, padang, 1994

⁵ Ibid

⁶ Jimly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm 170-174 dan hlm 240.

Mekanisme Pembentukan Undang-undang

Dengan terbitnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang disetujui dalam rapat paripurna DPR tanggal 24 Mei 2004 dan kemudian digantikan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya di sebut UU P3) maka mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegritas dalam satu undang-undang. Dalam Pasal 1 angka 1 UU P3 disebutkan bahwa proses atau mekanisme pembentukan undang-undang terbagi dalam beberapa tahapan, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan.

1. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Perencanaan adalah proses dimana DPR dan pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas undang-undang yang dibuat oleh DPR dalam suatu jangka waktu tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang disebut dengan program legislasi nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.⁷

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dan pemerintah dibahas bersama antara DPR dan pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR melalui badan Legislasi. Badan Legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari DPD dan/atau masyarakat.⁸

Prolegnas sesungguhnya mempunyai sejarah panjang. Pemikiran perlunya Prolegnas muncul dalam symposium pola perencanaan hukum dan peraturan perundang-undangan yang diselenggarakan BPHN di Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, tahun 1976.⁹ Dalam symposium ini digariskan bahwa suatu pola

⁷ Pasal 1 angka 1 Perpres No. 61 tahun 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional

⁸ *ibid*, Pasal 8

⁹ Imam Anshori Saleh, 2009. *Membenahi hukum dari proklamasi ke reformasi : urgensi Prolegnas dalam pembangunan hukum nasional*, Jakarta: konstitusi press, hlm 87.

umum perencanaan peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya memuat lima hal :

- a. Landasan dan tujuan perencanaan;
- b. Penerapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan;
- c. Penetapan mekanisme proses perencanaan;
- d. Saran perencanaan; dan
- e. Kegiatan penunjang, seperti penelitian, penyuluhan, dokumentasi, dan sebagainya.

Materi penyusunan Prolegnas pada dasarnya juga didasarkan pada undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka panjang nasional (RPJPN). RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 Tahun.¹⁰

Dalam RPJPN Tahun 2005-2025 masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam 20 tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 item :

- a. Berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika dan berbudaya, dan beradab;
- b. Bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera;
- c. Masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan;
- d. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah NKRI dan kedaulatan Negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri;
- e. Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan;
- f. Terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari;

¹⁰ Indonesia dianggap kehilangan arah dalam menjalankan berbagai program pembangunan setelah model GBHN tidak lagi dikenal sebagaimana dipraktekkan sebelumnya, sehingga RPJPN dan program kerja presiden terpilih dapat dikatakan sebagai "GBHN baru".

- g. Terwujudnya Indonesia sebagai Negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional;
- h. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan UUD 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. disamping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara Negara dan warga Negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Dalam kerangka itulah maka Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa berlandaskan konstitusi. Prolegnas dan Prolegda menjadi penyaring isi (penuangan) Pancasila dan UUD 1945 di dalam UU dan Perda dengan dua fungsi, yaitu : *Pertama*, sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan Negara sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan sistem hukum nasional selama lima tahun. *Kedua*, sebagai mekanisme dan prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan dengan prosedur dan mekanisme yang benar.¹¹

Dengan demikian, Prolegnas adalah potret atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan Negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun mengganti hukum yang lama. Namun harus diingat pula bahwa Prolegnas bukan hanya berisi rencana hukum yang akan dibuat atau dig anti, melainkan sekaligus juga merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan undang-undang yang mengikat. Artinya prosedur dan mekanisme pembuatan hukum haruslah melalui Prolegnas. Namun demikian Prolegnas bukanlah “harga mati”,

¹¹ M. Mahfud MD, 2009. Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hlm 298.

dalam arti pada keadaan-keadaan tertentu, maksudnya keadaan tertentu tersebut adalah

1. Jika Presiden menerbitkan Perpu;
2. Pengujian UU oleh MK;
3. Adanya perjanjian internasional antara Indonesia dengan Negara lain yang harus diratifikasi dengan UU.¹²

Rancangan undang-undang tertentu dapat disisipkan dalam Prolegnas yang sudah ada berdasarkan kesepakatan DPR dan Presiden. Ketiadaan arah adalah suatu hal yang niscaya kalau kita merujuk pada proses penyusunan Prolegnas. Prolegnas hanya sekumpulan daftar undang-undang yang dikontribusikan oleh beberapa pihak diantaranya DPR, departemen teknis dan kelompok-kelompok masyarakat. Betul bahwa pemerintah dan DPR dalam menyusun Prolegnas menyusun visi, misi, arah kebijakan dan skala prioritas.¹³ Akan tetapi dalam operasionalisasinya, setiap tahun pemerintah dan DPR menetapkan 50-60 RUU sebagai prioritas, suatu hal yang sangat mustahil dicapai dan terbukti tidak pernah tercapai sejak tahun 2001.

Kalau diteliti, banyaknya jumlah RUU yang menjadi prioritas DPR dan pemerintah berkorelasi dengan sistem penganggaran. Pada tiap tahunnya terlihat bahwa setiap departemen seolah-olah mendapatkan jatah untuk penyusunan RUU, walaupun RUU tersebut belum tentu menjadi kebutuhan mendesak saat itu. Terkait dengan persoalan ini Tim Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan (PSHK) menyatakan : "...sebenarnya Prolegnas tidak tepat menjadi instrument perencanaan yang mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah dan DPR. Justru dengan sistem Prolegnas sekarang, sumber daya dan sumber dana tidak menjadi pertimbangan sama sekali, bahkan terjadi pemborosan anggaran yang luar biasa, karena RUU yang tidak selesai atau belum dibahas tetap mendapatkan jatah untuk dianggarkan lagi pada tahun berikutnya."¹⁴ Selanjutnya ada tiga lembaga yang memiliki

¹² Mahfud MD, 2007. Perdebatan HTN pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta; LP3ES, hlm. 59-61.

¹³ Prolegnas 2005-2009

¹⁴ Aria Suyudi dkk, 2008, study tata kelola proses legislasi, Jakarta : PSHK dan USAID-Democratic Reform Support Program, hlm 167; lihat juga Sebastian

otoritas untuk melakukan perencanaan sekaligus mengusulkan rancangan undang-undang, yakni Presiden, DPR, dan DPD.

2. Dasar keberlakuan pembentukan peraturan perundang-undang.

Peraturan perundang-undangan tertulis menempati posisi yang penting dalam kancah hukum modern saat ini. Sebagai salah satu sumber hukum peraturan perundang-undangan tidak selalu menjunjung tinggi keadilan, demokrasi dan kepentingan masyarakat luas, karena hukum bukanlah subsistem yang otonom dan netral tetapi selalu dipengaruhi banyak factor dan kepentingan.

Roscoe Pound menyarankan agar dilakukan studi sosiologis pada saat mempersiapkan pembuatan undang-undang. Saran Pound diajukan ketika pembentukan peraturan yang terlalu menekankan pada metode perbandingan yang dianggap sudah cukup ilmiah. Pound mengatakan :

*"...but is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which the they produce, if any, then put in action..."*¹⁵. Ahli yang lain, D'Anjaou menjelaskan adanya kaitan erat antara pembuatan undang-undang dan habitat sosialnya. Orang tidak membuat undang-undang dengan cara duduk dalam suatu ruangan dan kemudian memikirkan undang-undang apa yang akan dibuat. Menurut D'Anjaou, ini merupakan proses yang panjang yang dimulai jauh dari dalam realitas kehidupan masyarakat. Terjadi suatu *Long March* sejak dari kebutuhan dan keinginan perorangan, kemudian menjadi keinginan golongan, selanjutnya ditangkap oleh kekuatan-kekuatan politik, diteruskan oleh problem yang harus ditangani oleh pemerintah dan baru pada akhirnya harus masuk menjadi agenda pembuatan peraturan¹⁶.

Dalam kajian ilmu hukum paling tidak ada 3(tiga) factor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan

Salang, 2006, "parlemen : antara kepentingan politik VS aspirasi rakyat" Tulisan artikel dalam jurnal konstitusi, Vol. 3, No. 4, Desember 2006, hlm 90-120.

¹⁵ satjipto Rahardjo, 2006. Hukum dalam jagat ketertiban, Jakarta; UKI Press.

¹⁶ *ibid*

dapat berlaku secara baik, yakni : mempunyai dasar keberlakuan Yuridis, Sosiologis, dan Filosofis.

a. Keberlakuan Yuridis

Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah, jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpuh pada kaidah hukum umum. Di dalam nua kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.¹⁷ Keberlakuan yuridis dari kaidah hukum oleh Bagir Manan di perinci dalam syarat-syarat : *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan. atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undang dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundnag-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.¹⁸

¹⁷ keberlakuan yuridis sebuah kaidah hukum tidak dapat dilepaskan dari teori hukum murni (Reine Rechtlehre) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Lebih lanjut perhatikan J.J.H. Bruggink, 1996. Refleksi Tentang Hukum, Bandung; Citra Aditya Bakti, hlm 150-152.

¹⁸ Bagir Manan, 2000. "Peran Hakim Dalam Dekolonisasi Hukum" dalam I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya (Ed), Wajah Hukum Di era Reformasi (Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000 hlm. 263-264.

Dalam kaitan dengan dasar berlaku secara yuridis dari peraturan perundang-undangan maka Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan beberapa pendapat :

- a) Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b) W. Zevenbergen menyatakan bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya.
- c) Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara satu kondisi dengan akibatnya.¹⁹

b. Keberlakuan Empiris

Dasar berlaku secara empiris/sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.²⁰

Dengan dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

- a. Teori kekuasaan, secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat.
- b. Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.²¹

¹⁹ Soejono Soekanto dan Purnadi P., perihal kaidah hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, hlm. 88-89.

²⁰ Bruggink, Op. Cit, hlm, 149-150

²¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi P, Perihal.....Op. Cit hlm 91-92.

Friedman menyebutkan terdapat tiga faktor yang dominan mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni : *Pertama*, faktor substansi hukum, substansi disini dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *Living Law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang. *Kedua*, faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. *Ketiga*, faktor cultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.²²

Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur tersebut yaitu :1. Struktur diibaratkan sebagai mesin, 2. Substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin itu, 3. Kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

c. Keberlakuan Filosofis

Setiap masyarakat selalu mempunyai "Rechtsidee" yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Hukum juga harus mencerminkan sistem nilai yang baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.²³

Pancasila di era reformasi banyak mendapat kecaman dan hujatan dari berbagai kalangan, karena pancasila selama berkuasanya di rezim Orde Baru telah dijadikan sebagai instrument legitimasi bagi kepentingan kekuasaan. Interpretasi terhadap

²² Lawrence M. Friedman, 1975 *The legal System : Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.

²³ bagir manan, dasar-dasar....Op.cit hlm 17

pancasila yang dilakukan oleh kalangan “luar” kekuasaan orde baru dianggap sebagai interpretasi yang keliru dan harus ditolak. Dibalik hujatan dan kecaman terhadap pancasila, dari sisi nilai pancasila tetaplah seperangkat nilai luhur yang harus terus dipertahankan, karena pancasila merupakan titik pertemuan dari berbagai perbedaan-perbedaan yang ada di negeri ini.

Hukum tidak mungkin dapat dipisahkan dengan politik, terutama pada masyarakat yang sedang membangun dimana pembangunan merupakan keputusan politik, sedangkan pembangunan jelas-jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum.²⁴ Dalam kaitan kondisi politik dan hukum sangat menarik untuk dikemukakan pendapat Philippe Nonet dan Philip Selznick yang mengetengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu :

1. Hukum Represif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif;
2. Hukum otonom, yaitu hukum sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri.
3. Hukum responsive, yaitu hukum yang merupakan sarana respon atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat.²⁵

Simpulan

Proses pembentukan undang-undang di era reformasi melibatkan pemerintah, DPR, dan masyarakat merupakan suatu bentuk ideal dalam proses pembentukan undang-undang yang partisipatif untuk melahirkan undang-undang yang responsif. Semua kekuatan politik secara riil termasuk masyarakat terdapat di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk Undang-undang yang sepenuhnya

²⁴ Achamad Ali, *Menguak Tabir Hukum* (Suatu kajian Sosiologis dan Filosofis), PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm 99.

²⁵ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward responsive law*, Harper dan Row Publisher, New York, 1978, hlm 29-52.

responsif bagi keinginan masyarakat luas. Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. karenanya, proses pembentukan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara komprehensif, harus dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri. Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan UUD 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. disamping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Dalam kerangka itulah maka Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu berlandaskan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Achamad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu kajian Sosiologis dan Filosofis)*, (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, 2002).
- Aria Suyudi dkk, *Study Tata Kelola Proses Legislati*, (Jakarta: PSHK dan USAID-Democratic Reform Support Program, 2008).
- Sebastian Salang, "Parlemen : Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat" Tulisan artikel dalam jurnal konstitusi, (Vol. 3, No. 4, Desember 2006).
- Bagir Manan, "Peran Hakim Dalam Dekolonisasi Hukum" dalam I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya (Ed), *Wajah Hukum Di era Reformasi* (Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- Bagir manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994).

- Imam Anshori Saleh, *Membenahi Hukum Dari Proklamasi Ke Reformasi: Urgensi Prolegnas Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2009).
- Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996).
- A. Ahsin Thohari, dari "*Dari Rubber Stamp 'ke'superbody'.*" *Opini Kompas*, 25 Juli 2003.
- Lawrence M. Friedman, *The legal System : Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975).
- M. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009).
- Mahfud MD, *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007).
- Pasal 1 angka 1 Perpres No. 61 tahun 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward responsive law*, (New York: Harper dan Raw Publisher, 1978).
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta; UK Press, 2006).
- Soejono Soekanto dan Purnadi P., *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.