

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Apriwinda Intan

Universitas Darul Ulum, Jombang, Indonesia.

apriwindaintan@gmail.com

Abstrak

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagaian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh lembaga negara. Hal tersebut muncul tidak secara tiba-tiba, tetapi hal tersebut dibuat dengan tujuan dan beberapa alasan-alasan tertentu. Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan. Lembaga/institusi yang membentuk peraturan perundang-undangan dipahami sebagai suatu sistem maka isi dari yang dihasilkan tidak boleh bertentangan satu dengan yang lainnya dan dalam pembentukannya harus membuka ruang masukan dari bidang-bidang yang selanjutnya disalurkan kedalam masyarakat. Muncul permasalahan yang menjadi topik pembahasan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana pengertian politik hukum? 2) Bagaimana hubungan antara politik hukum dengan peraturan perundang-undangan? 3) Bagaimana peran politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan meneliti data sekunder berupa bahan-bahan primer, sekunder dan tersier. Penelitian ini disebut juga dengan penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Sebagai hasil temuan, yaitu politik hukum dengan ketentuan bahwa pelaksanaan pengembangan politik hukum tidak bisa dipisahkan dengan pelaksanaan pengembangan politik secara keseluruhan. dan dapat dikatakan, prinsip dasar yang dipergunakan sebagai ketentuan pengembangan politik akan juga berlaku bagi pelaksanaan politik hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan. Keanekaragaman menjadi tujuan dan alasan dibuatnya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum dan pembuatan peraturan perundang-undangan. Politik hukum sangat penting, alasannya bahwa yang *pertama* sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dan yang *kedua* untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal-pasal.

A. Pendahuluan

Negara Indonesia dalam pembuatan regulasi atau peraturan perundang-undangannya dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam

Program Legislasi Nasional (Prolegnas). yang merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-Undangan dalam periode tertentu (misalnya untuk lima tahun ke depan), Namun demikian, sasaran politik hukum di sini tidaklah berdiri sendiri. Sasaran politik hukum nasional dirumuskan untuk mencapai tujuan negara seperti yang dimuat di Pembukaan UUD 1945.

Dampak dari Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain mengubah sistem dan struktur ketatanegaraan Indonesia secara khusus juga telah menempatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Hal itu diatur dalam Pasal 20 ayat (1) bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.” Pergeseran kekuasaan membentuk Undang-Undang dari Presiden kepada DPR, Merupakan langkah konstitusional yang meletakkan secara tepat fungsi lembaga tersebut sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Dengan pergeseran kewenangan itu, sesungguhnya ditinggalkan juga teori pembagian kekuasaan dengan prinsip supremasi MPR yang sebelumnya dianut menjadi pemisahan kekuasaan dengan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi sebagai ciri yang sangat melekat. Sebagaimana diketahui bahwa prinsip supremasi MPR mengadopsi prinsip supremasi parlemen yang dikenal dengan adanya doktrin bahwa dalam suatu negara rakyatlah yang berdaulat, dan karena rakyat yang berdaulat maka apa pun yang diputuskan atau ditentukan oleh rakyat atau oleh wakil rakyat tersebut tidak boleh dianulir oleh siapapun atau lembaga apapun yang bukan (wakil) rakyat.¹

Kembali kepada pembentukan peraturan perundang-undangan setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai bentuk *checks and balances* yang pertama antara DPR dengan Presiden, pelaksanaan kekuasaan legislatif dalam UUD 1945 ditetapkan sebagai kekuasaan yang dimiliki bersama-sama baik oleh DPR maupun Presiden. Untuk memulai kajian, makna dari Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 harus dipahami terlebih dahulu. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasan, terdapat dua perkataan yang perlu

¹ Benny K. Harman, *Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Reformasi Hukum*, dalam Refly Harun, Zainal AM Husein dan Bisariyadi (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hlm. 225.

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dibahas. Pertama, makna dari kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada Presiden. Kedua, menyangkut makna dari kata bersama-sama antara DPR dan Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang ditegaskan Penjelasan UUD 1945.²

Menurut Sri Soemantri, dari ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dapat ditafsirkan bahwa inisiatif merancang undang-undang berasal dari Presiden.³ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh M. Solly Lubis. Menurutnya selain memperlihatkan inisiatif untuk merancang undang-undang, substansi Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Kedudukan DPR, tidaklah di atas Presiden atau di bawah Presiden, tetapi sejajar untuk bekerja sama dalam pembentukan undang-undang.⁴

Kemudian menyangkut persoalan kedua, yakni makna bersama-sama dalam menjalankan kekuasaan legislatif, dijelaskan Maria Farida Indrati Soeprapto yang mengutip pendapat Attamimi sebagai berikut:

“ bahwa perkataan *bersama-sama* dalam bahasa Indonesia berarti *berbarengan* dengan atau serentak, sehingga dengan demikian berarti bahwa Presiden dalam menjalankan *legislative power*, yakni dalam hal pembentukan Undang-undang, Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan pembentukannya, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, serentak bersama-sama. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan pembentukan Undang-undang tetap pada Presiden; dan kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat. Agar Undang-undang itu dapat terbentuk, kedua wewenang tersebut dilaksanakan bersama-sama, berbarengan, serentak.”⁵

Pendapat Attamimi tersebut sudah tepat bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa

² Andy Wiyanto, “Kekuasaan Membentuk Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945” Jurnal Negara Hukum, Volume 6 Nomor 2 (November, 2015), hlm. 134.

³ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945* (Bandung: Penerbit Alumni, 1974), hlm. 71.

⁴ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan* (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 11.

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan. Dasar-Dasar Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm 64-65.

setiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Bila diperhatikan dari substansi Pasal tersebut, terlihat bahwa persetujuan DPR sangat penting agar rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Untuk lebih mendalami hal tersebut, makalah ini berusaha untuk menjawab bagaimana sesungguhnya politik hukum pembentukan peraturan-perundang-undangan di Indonesia.

B. Kajian Teori

Definisi-definisi politik hukum yang telah dirumuskan oleh beberapa ahli hukum yang selama ini cukup concern mengamati perkembangan disiplin ilmu ini, yaitu seperti yang dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum adalah "*legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara*". Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksud untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.⁶

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁷ Sebagai seorang yang mendalami sosiologi hukum, tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo lebih menitik beratkan definisi politik hukumnya dengan menggunakan pendekatan sosiologis. Hal tersebut bisa dilihat dari pernyataannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurutnya, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada;

⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, Cet. Ke-6, 2014, hlm. 1.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Bandung*, Citra Aditya Bakti, Cet. Ke-III, 1991, hlm. 352.

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2. Cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut;
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan;
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁸

Bahwa dalam merumuskan dan menetapkan politik hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Hukum juga bisa disebut sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahwa dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai-nilai yang suatu saat berlaku dalam masyarakat. Artinya, hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan mereka. Hal yang sama terjadi juga dalam politik hukum.

C. Metode

Untuk mencapai tujuan dan manfaat tersebut, Penulis akan menggunakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan meneliti data sekunder berupa bahan-bahan primer, sekunder dan tersier. Penelitian ini disebut juga dengan penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Menurut Soerjono Soekanto data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.⁹

D. Pembahasan dan Hasil

Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagaian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh lembaga negara. Hal tersebut muncul

⁸ Mahfud MD, *Op. Cit.* hlm. 2.

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 12.

tidak secara tiba-tiba, tetapi hal tersebut dibuat dengan tujuan dan beberapa alasan-alasan tertentu. Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan. Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi, yaitu:

1. Dimensi *pertama* adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan Perundang-undangan. politik hukum dengan dimensi alasan dasar seperti ini menurut Hikmahanto sebagai “kebijakan dasar” atau dalam bahasa Inggris disebut “*basic policy*”.
2. Dimensi *kedua* dari politik hukum adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan Perundang-undangan, yang kemudian disebut sebagai “Kebijakan Pemberlakuan” atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai “*enactment policy*”. Melalui “kebijakan Pemberlakuan” inilah dapat dilakukan pengidentifikasian beragam kebijakan pemberlakuan undang-undang di Indonesia.¹⁰

Bahwa mengenai peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk berperan dalam tujuan negara, apabila dikaitkan dengan susunan masyarakat dan nilai-nilai dimulai dengan pilihan-pilihan mengenai nilai-nilai apa yang harus diwujudkan oleh hukum, pilihan nilai-nilai sangat ditentukan oleh politik hukum yang berkuasa. Dimensi nilai-nilai bukan saja dijumpai saat peraturan perundang-undangan hendak diterapkan, melainkan timbul sejak peraturan perundang-undangan hendak dibuat. Faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum lebih disebabkan oleh kultur hukum yang terdiri dari sikap-sikap dan nilai keyakinan yang dimiliki dari masyarakat secara langsung berhubungan dengan lembaga-lembaga pembentuknya baik dipandang dari sudut positif atau sudut pandang negatifnya.

Lembaga/institusi yang membentuk peraturan perundang-undangan dipahami sebagai suatu sistem maka isi dari yang dihasilkan

¹⁰ Tyokronisilicus. *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, studies passions, (online). (<https://tyokronisilicus.wordpress.com/2010/05/04/peranan-politik-hukum-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>), Diakses pada 6 Juni 2020.

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

tidak boleh bertentangan satu dengan yang lainnya dan dalam pembentukannya harus membuka ruang masukan dari bidang-bidang yang selanjutnya disalurkan kedalam masyarakat. Dalam cita-cita bangsa Indonesia baik gagasan, rasa, cipta dan pikiran menciptakan kenyataan dalam kehidupan sebagai suatu konstruksi yang dibangun oleh masyarakat itu sendiri, dengan demikian setiap proses pembentukan didalamnya terjadi politik hukum yang hendak dilakukan terhadap hukum tidak boleh bertentangan dengan cita hukum yang telah disepakati bersama. Cita hukum haruslah dipahami sebagai dasar pengikat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, aspek nilai semakin penting artinya dan secara instrumental berfungsi pada saat peraturan itu hendak di implementasikan kedalam produk kebijaksanaan yang lebih operasional dan bersifat teknis pelaksanaan.¹¹

A. Peran Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warga negara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negatif dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat.

Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Tumpang tindih dan inkonsistensi Peraturan perundang-undangan, perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas mengakibatkan sulitnya implementasi di lapangan selain yang diakibatkan oleh ketiadaan peraturan pelaksanaan sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan yang memerlukan peraturan pelaksanaan. Menyangkut struktur hukum, kurangnya independensi

¹¹ Hukum UGM. *Tujuan Negara – Politik Hukum dan Perundang-Undangan*, (Online), (<http://indrayadipurnamasaputra.blogspot.com/2012/06/tujuan-negara-politik-hukum-dan.html>), diakses pada 6 Juni 2020.

kelembagaan hukum, akuntabilitas kelembagaan hukum, sumber daya manusia di bidang hukum, sistem peradilan yang tidak transparan yang mengakibatkan hukum belum sepenuhnya memihak pada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan. Timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya apatisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada. Hal ini seperti dikatakan Lawrence M. Friedman yang menjelaskan secara ringkas mengenai sistem hukum sebagai berikut;

“Kami tidak memberikan definisi riil mengenai sistem hukum. Ada subsistem-subsistem, kebanyakan diantaranya sesuai kesamaan dari segi bahwa semua itu adalah sistem, bahwa mereka beroperasi dengan norma-norma atau peraturan, dan bahwa semua itu terhubung dengan Negara atau memiliki struktur otoritas yang bisa dianalogikan dengan perilaku Negara. Mengenai apakah hal-hal yang dilakukan oleh orang tua untuk mengatur anak-anaknya adalah bagian dari sistem hukum tidak menjadi persoalan, sepanjang apa yang dikatakan di sini berlaku bagi dunia yang kecil, *mutatis mutandis*.”¹²

Di sisi inilah politik hukum memainkan perannya untuk menciptakan sebuah peraturan perundang-undangan yang mampu menciptakan sistem hukum yang transparan, independen dan tidak memihak, karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan “jembatan” antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi DPR merupakan bagian dari pembangunan hukum, khususnya pembangunan materi hukum. Manfaat dari Prolegnas bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR guna menjamin agar pembangunan materi hukum dilaksanakan secara terarah, menyeluruh, dan terpadu. Dalam abad sekarang susunan masyarakat semakin kompleks, hal ini mengisyaratkan bahwa pengaturan yang dilakukan oleh hukum juga harus mengikuti perkembangan itu. Hukum akan dikatakan tertinggal jika tidak merespon segala seluk beluk kehidupan sosial yang

¹² Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum: Prespektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 12.

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

melingkupinya. Dalam konteks pemahaman ini maka tidak cukup kalau hukum itu dipahami secara yuridis normatif saja, yakni sebagai tertib logis dari tatanan peraturan yang berlaku. Ilmu sosial dan ilmu hukum mempunyai hubungan yang saling melengkapi dan saling mempengaruhi. Perbedaan fungsi antara keduanya boleh disebut hanya bersifat marjinal saja.

Robert B. Seidman menyatakan bahwa “tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat Undang-Undang selalu berada dalam ruang lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik, dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya”. Dengan demikian, peranan yang pada akhirnya dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.¹³ Sejak berakhirnya masa kepemimpinan Presiden Soeharto, terjadi perubahan mendasar dalam fungsi legislasi. Perubahan itu terasa kian luar biasa seiring dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Fungsi legislasi semu yang dimiliki pada era sebelumnya berubah 180 derajat, DPR menjadi lembaga paling dominan dalam pembentukan undang-undang. Hasil perubahan UUD 1945 menempatkan proses pembentukan undang-undang pada titik ekstrem berbeda, yaitu dari kekuasaan eksekutif ke kekuasaan legislatif.¹⁴ Perubahan paradigma fungsi legislasi dilakukan dengan penguatan peran DPR yang dilampiasikan dengan memangkas fungsi legislasi yang dimiliki pemerintah. Secara hierarki, posisi Undang-Undang terletak dibawah UUD, Undang-Undang mengatur secara lebih lanjut ketentuan UUD.

Semua Materi Undang-Undang merupakan perintah yang ada dalam konstitusi, meskipun pada perkembangannya banyak Undang-Undang yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara diluar amanat eksplisit konstitusi dan juga kebutuhan masyarakat. Berkenaan dengan tahapan pembentukan undang-undang, Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

¹³ Save Our Earth *Hukum*, (Online) .(<http://kepemimpinanerick.blogspot.com.html>) . Diakses pada 6 Juni 2020.

¹⁴ Isra Saldi. *Menggugat Arah Fungsi Legislasi*, Uni Sosial Demokrat, (Online), (http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=2670&coid=3&caid=21&gid=3), diakses pada 6 Juni 2020.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011) menegaskan, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Artinya, perencanaan merupakan salah satu langkah penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Substansi sebuah Undang-Undang dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain soal kapasitas kelembagaan personal DPR untuk menjalankan fungsi legislasinya. Faktor lain yang juga penting untuk ditelusuri lebih jauh adalah keterkaitan antara substansi sebuah undang-undang dengan penyusunannya.

Dalam Pembentukan atau penyusunan Undang-Undang di Indonesia setelah reformasi diatur oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10 Tahun 2004) kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011). Proses pembuatan Undang-Undang didefinisikan sebagai rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 yang merupakan Undang-Undang pengganti UU No. 10 Tahun 2004 semakin meneguhkan keberadaan Prolegnas. Apabila dicermati, pengaturan Prolegnas dalam UU No. 12 Tahun 2011 lebih rinci dari pada yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004. Sebagai contoh, dalam UU No. 12 Tahun 2011 diatur mengenai dasar penyusunan daftar RUU dalam Prolegnas, yaitu didasarkan pada perintah UUD 1945, perintah TAP MPR, perintah UU lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan ini mengikat DPR dan Pemerintah untuk mewujudkan keterkaitan antara sistem perencanaan pembangunan dengan sistem perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.

UU No. 12 Tahun 2011 juga telah memperluas mekanisme perencanaan pembentukan perundang -undangan, dari yang semula hanya perencanaan penyusunan UU (Prolegnas) dan perencanaan penyusunan peraturan daerah (Prolegda) ditambah dengan perencanaan penyusunan peraturan pemerintah, perencanaan penyusunan peraturan presiden, dan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk kalangan pemerintah, mekanisme penyusunan Prolegnas diatur

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

lebih lanjut dengan Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Keberadaan Perpres ini merubah mekanisme penyusunan Prolegnas yang selama ini dilaksanakan dilingkungan pemerintah, baik untuk Prolegnas jangka menengah maupun Prolegnas RUU Prioritas Tahunan. Pada tahapan awal, mekanisme inventarisasi rencana dari Kementerian dirubah dengan mekanisme Menteri Hukum yang menyiapkan rancangan awal Prolegnas. Dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM akan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perencanaan pembangunan nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang dalam negeri sesuai dengan kewenangannya. Hasil penyiapan rancangan awal Prolegnas tersebut selanjutnya akan disampaikan kepada Kementerian/LPNK untuk mendapatkan tanggapan. Mekanisme baru lainnya adalah terkait persyaratan substantif dan persyaratan teknis, evaluasi Prolegnas jangka menengah yang dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.

Prolegnas merupakan potret politik perundang-undangan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari politik hukum nasional. Sebab itu secara ideal, Prolegnas harus menjadi program yang terukur rasional, dan sesuai dengan kebutuhan bangsa. Prolegnas juga merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Prolegnas adalah gambaran atau deskripsi politik hukum negara yang dijadikan landasan untuk penyusunan dan pelaksanaan pembentukan hukum guna terwujudnya cita-cita negara. Prolegnas dapat diartikan sebagai refleksi dari politik hukum yang didalamnya menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia dalam periode tertentu. Selain itu prolegnas merupakan instrumen sebagai bahan pertimbangan menetapkan skala prioritas program pembentukan Undang Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang disusun untuk jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 21 februari 2013 mengamanatkan peran DPD dalam proses penyusunan peraturan

perundang-undangan semakin luas, yaitu *pertama*, berdasarkan ketentuan kedudukan DPD dalam mengajukan RUU setara dengan DPR dan Presiden. *Kedua*, DPD ikut membahas RUU. *Ketiga*, DPD berwenang memberikan persetujuan atas RUU. *Keempat*, keterlibatan DPD dalam menyusun Prolegnas.

E. Simpulan

Pembahasan di atas, menjadi jelas bahwa dasar dari politik hukum dengan ketentuan bahwa pelaksanaan pengembangan politik hukum tidak bisa dipisahkan dengan pelaksanaan pengembangan politik secara keseluruhan. dan dapat dikatakan, prinsip dasar yang dipergunakan sebagai ketentuan pengembangan politik akan juga berlaku bagi pelaksanaan politik hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan.

Keanekaragaman menjadi tujuan dan alasan dibuatnya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum dan pembuatan peraturan perundang-undangan. Politik hukum sangat penting, alasannya bahwa yang *pertama* sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dan yang *kedua* untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal-pasal.

Referensi

- Harman, Benny K. (2004). *Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Reformasi Hukum*, dalam Refly Harun, Zainal AM Husein dan Bisariyadi (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Friedman, Lawrence M., *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim, Bandung, Nusamedia, 2011.
- Hukum UGM, 2012, *Tujuan Negara – Politik Hukum dan Perundang-Undangan*, (Online), (<http://indrayadipurnamasaputra.blogspot.com/2012/06/tujuan-negara-politik-hukum-dan.html>), diakses pada 6 Juni 2020.

Politik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- MD, Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, Cet. Ke-6, 2014.
- Lubis, M. Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung, Mandar Maju, 1989.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, Cet. Ke-III, 1991.
- Saldi, Isra, 2014, *Menggugat Arah Fungsi Legislasi*, Uni Sosial Demokrat, (Online),
(http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=2670&coid=3&catid=21&gid=3), diakses pada 6 Juni 2020.
- Save Our Earth, *Hukum*, (Online).
(<http://kepemimpinanerick.blogspot.com/2010/07/hukum.html>)
diakses pada 6 Juni 2020.
- Soemantri, Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, Bandung, Penerbit Alumni, 1974.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan. Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998.
- Tyokronisilicus, 2010, *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, [studiespassions](http://studiespassions.com), (online),
(<https://tyokronisilicus.wordpress.com/2010/05/04/peranan-politik-hukum-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>), Diakses pada 6 Juni 2020.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Wiyanto, Andy, "Kekuasaan Membentuk Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945" *Jurnal Negara Hukum*, Volume 6 Nomor 2 (November, 2015).