

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

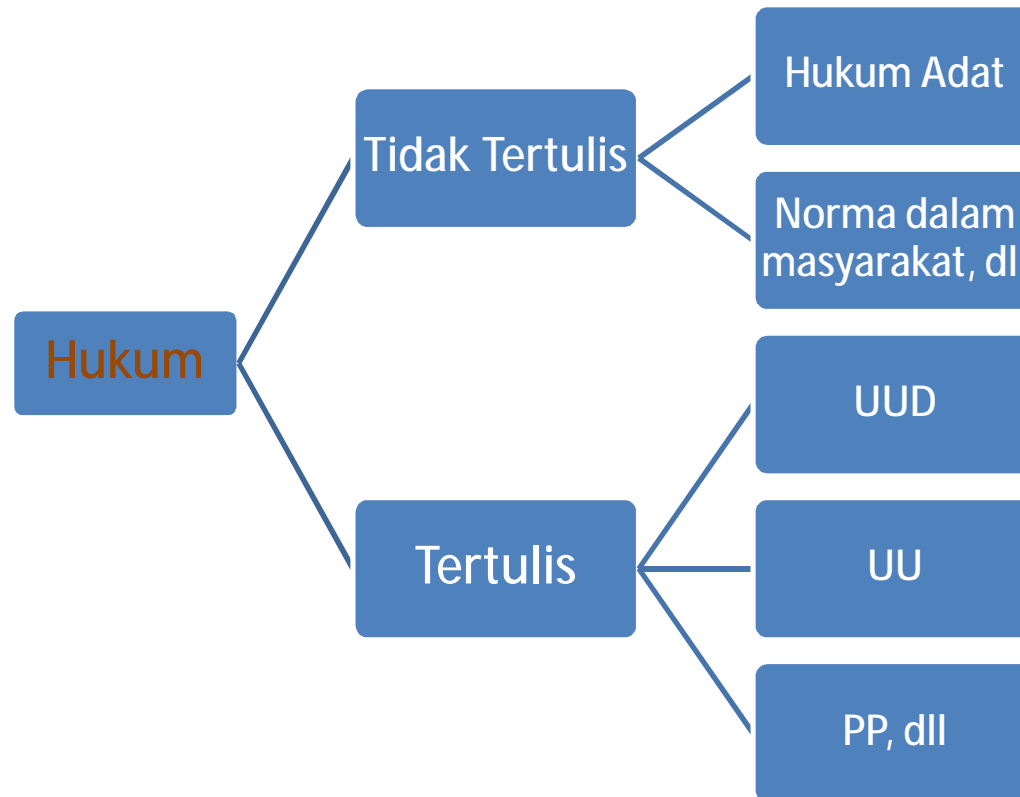
OLEH:

Prof. Dr. Denny Indrayana , SH., LL.M., Ph.d
Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

Pengertian

- Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum.
- Membahas politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum.

Struktur Hukum (bentuk)



Hkm Tdk Tertulis: ketentuan yang tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan atau dinamika masyarakat

Hkm Tertulis: Peraturan Perundang-undnagan

Pengertian

POLITIK

- **KBBI:** *Pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan, seperti “sistem pemerintahan”, “dasar-dasar pemerintahan”. Dapat pula diartikan sebagai “segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dsb.) mengenai pemerintahan negara”.*
- **M. Mahfud MD:**
 - Kebijakan dalam menjalankan kekuasaan
 - Seni memmanage kekuasaan
 - Cara, akal, taktik menjalankan kekuasaan

HUKUM

- **Maria Farida:** ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesama ataupun dengan lingkungannya
- **Wiryo:** Rangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang-orang (masyarakat) atau badan-badan (badan hukum dsb) sebagai anggota suatu masyarakat
- Kumpulan norma yang berisi aturan tingkah laku bagi suatu kelompok orang/masyarakat.

Pengertian

Peraturan Perundang-undangan

- A. Hamid S. Attamimi:
 1. perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan;
 2. keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.
- Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum (UU 10/2004).
- aturan atau kaidah hukum tertulis (*written law*) yang dibuat atau dibentuk oleh lembaga/pejabat yang berwenang yang berisi aturan atau norma tingkah laku yang mengatur dan bersifat mengikat umum.

Pengertian

Politik Hukum:

- Politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah (M. Machfud MD).

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

- Kebijakan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan (Bagir Manan).

Hukum sebagai produk politik

ü Hukum → variabel terpengaruh
(*dependent variable*)

Hukum → Peraturan perundang-undangan merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersinggungan.

ü Politik → variabel berpengaruh
(*independent variable*)

Pendekatan Dikotomis dalam Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Variabel politik:

- ü Konfigurasi politik demokratis
- ü Konfigurasi politik otoriter

Variabel hukum:

- ü Berkarakter responsif
- ü Berkarakter konservatif atau ortodoks

Konfigurasi politik demokratis dan otoriter

- Ø Konfigurasi politik *demokratis* adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.
- Ø Konfigurasi politik *otoriter* adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara, dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta ada suatu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.

Karakter produk hukum reponsif/populistik dan konservatif/ortodoks/elitis

- ✓ Produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.
- ✓ Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, dan bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Ia lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya, peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Hipotesis tentang kaitan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum

- q Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut.
- q Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan berkarakter *responsif/populistik*.
- q Di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya akan berkarakter *ortodoks/konservatif/elitis*.
- q Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis – atau sebaliknya – akan berimplikasi kepada perubahan karakter produk hukum.

Permasalahan dalam penerapan hipotesis

- ü Tidak bisa diberlakukan secara mutlak, karena dalam kenyataannya tidak ada satu negara pun yang konfigurasi politiknya sepenuhnya demokratis atau otoriter.
- ü Tidak ada satu negara pun yang memproduksi hukumnya dengan karakter yang mutlak responsif atau mutlak konservatif.
- ü Di negara-negara yang dikualifikasi sebagai negara demokratis ada kalanya terjadi tindakan-tindakan yang bersifat otoriter.
- ü Di negara-negara otoriter kadangkala juga ditemui tindakan-tindakan yang demokratis.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Arah kebijakan pemerintah/negara mengenai pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk mengetahui politik perundang-undangan secara substansial dan sederhana sebenarnya dapat dilihat dari:

- Produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk pada masa itu yang secara mudah dan spesifik biasanya tergambar pada konsiderans menimbang dan penjelasan umum (bila ada) dari suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk; dan
- Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah/negara pada saat itu yang merupakan garis pokok arah pembentukan hukum, Prolegnas dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang berlaku pada saat ini (GBHN pada masa pemerintahan orde baru).

Kebijakan Politik Hukum Nasional

Politik hukum nasional diarahkan pada upaya mengatasi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum yang meliputi pembenahan:

- substansi hukum;
- struktur hukum; dan
- budaya hukum.

(Friedsment)

1. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Pembenahan substansi hukum dimaksudkan untuk menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat.

2. Pembenahan Struktur Hukum (*Legal Structure*)

- Menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat pada sistem hukum dan kepastian hukum.
- Penyelenggaraan proses hukum secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas).
- Pembenahan dan peningkatan sumber daya manusia di bidang hukum.

3. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan.

Pembenahan yang harus dilakukan dalam program pembangunan politik puu, antara lain:

1. Perencanaan hukum;
2. Pembentukan hukum;
3. Peningkatan kinerja lembaga-lembaga penegakan hukum lainnya;
4. Peningkatan kualitas profesi hukum; dan
5. Peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia.

Peran Serta masyarakat dalam Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pemahaman:

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah (UUD/UU10 Ps 5).

Namun:

Dalam proses pembentukannya sangat mungkin mengikutsertakan pihak bukan negara atau Pemerintah (UU 10 Ps 53).

Peran serta masyarakat

- pembangunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengarah pada terbentuknya suatu sistem hukum nasional Indonesia yang dapat mengakomodir harapan hukum yang hidup di dalam masyarakat yang berorientasi pada terciptanya hukum yang responsive.
- Hukum yang responsive merupakan produk hukum yang lahir dari strategi pembangunan hukum yang memberikan peranan besar dan mengundang partisipasi secara penuh kelompok-kelompok masyarakat sehingga isinya mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat pada umumnya.

Landasan Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- Pancasila.
kebijakan dan strategi politik peraturan perundang-undangan harus sejalan dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Merupakan landasan formal dan materiil konstitusional dalam politik hukum dan peraturan perundang-undangan sehingga setiap kebijakan dan strategi di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan mendapatkan legitimasi konstitusional sebagai salah satu bentuk penjabaran negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan asas konstitusionalisme
- Peraturan atau Kebijakan implementatif dari politik peraturan perundang-undangan.
Peraturan atau kebijakan yang memuat aturan-aturan yang berkaitan dengan politik hukum dan peraturan perundang-undangan yang bersifat implementatif dari landasan filosofis, konstitusional, operasional, formal, dan prosedural.

Pola pikir pembentukan peraturan perundang-undangan

- 1) Segala jenis peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.
- 2) Tidak semua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara harus diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pembentukan peraturan perundang-undangan, selain mempunyai dasar-dasar yuridis, harus dengan seksama mempertimbangkan dasar-dasar filosofis dan kemasyarakatan tempat kaidah tersebut akan berlaku.
- 4) Pembentukan peraturan perundang-undangan selain mengatur keadaan yang ada harus mempunyai jangkauan masa depan.
- 5) Pembentukan peraturan perundang-undangan bukan hanya sekedar menciptakan instrumen kepastian hukum tetapi juga merupakan instrumen keadilan dan kebenaran.
- 6) Pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada partisipasi masyarakat (peran serta masyarakat).
- 7) Pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan asas dan materi muatan peraturan perundang-undangan (psl 5/6).

Langkah Strategis Politik Perundang-undangan Nasional (Jangka Menengah)

Dalam melaksanakan politik peraturan perundang-undangan nasional, paling tidak pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat telah menetapkan dua langkah strategis yaitu dengan menetapkan:

- Program Legislasi Nasional 2010-2014.
(Keputusan DPR RI Nomor 41A/DPR RI/I/2009-2010 dan Keputusan DPR RI Nomor 41B/DPR RI/I/2009-2010 jo. Keputusan DPR-RI Nomor 119/TIMP/II/2009-2010)
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.
(RPJM dan RTPJM)

Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

- Prolegnas adalah bagian dari manajemen dan politik perundang-undangan yang merupakan instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah, dan tahunan berdasarkan skala prioritas.
- Landasan Prolegnas: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dituangkan dalam Prolegnas

- Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah bagian dari manajemen dan politik pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.
- Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsep Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang akan diwujudkan;
 - c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
 - d. jangkauan dan arah pengaturan

Politik Hukum Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang dituang-kan dalam Prolegnas

- Prolegnas merupakan acuan dalam proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai bagian dari proses persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan.
- Prolegnas dapat pula dikatakan sebagai gambaran politik perundang-undangan Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan.
- Prolegnas terdiri atas dua jenis yaitu prolegnas jangka panjang dan prolegnas program prioritas.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penegakkan dan Kepastian Hukum

- Penguatan dan Pemantapan Hubungan Kelembagaan Antar Penegak Hukum
- Peningkatan Kinerja Lembaga Bidang Hukum
- Peningkatan Pemberantasan Korupsi
- Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
- Peningkatan Kapasitas dan Akuntabilitas Aparat Hukum
- Inventarisasi dan Penyelarasan Peraturan Perundang-undangan yang menghambat pembangunan.
- Peningkatan Penghormatan, Pemajuan, dan Penegakan HAM

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan perkembangan global secara tepat waktu :

Kegiatan Perancangan Peraturan Perundang-undangan.

- Peningkatan kualitas Rancangan Undang-Undang (RUU) dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang di DPR serta tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.

- Meningkatkan keharmonisan dan pembulatan konsep dalam penyusunan, dan pembuatan rancangan peraturan perundang-undangan tingkat pusat bidang politik, hukum, keamanan, keuangan, perbankan, industri, perdagangan, sumber daya alam, riset, teknologi, kesejahteraan rakyat yang harmonis.

Politik Peraturan Perundang-undangan untuk Peraturan daerah

Fasilitasi dan konsultasi perancangan peraturan daerah:

- Meningkatkan peran pemerintahan daerah (provinsi, kab/kota) untuk melakukan pemetakan dan publikasi peraturan daerah dalam sistem informasi peraturan daerah yang akurat dan *up to date*.
- Meminimalisir pembentukan perda yang dibatalkan oleh Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Presiden serta Mahkamah Agung.

Kesimpulan

Politik peraturan perundang-undangan yang terencana dan terarah mempunyai peran penting dan strategis sebagai salah satu wujud pembangunan substansi hukum (*legal substance*) untuk mencapai tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan yang efektif, responsif, dan demokratis dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional secara keseluruhan yang meliputi pembangunan substansi hukum, kelembagaan hukum, serta budaya atau kesadaran hukum masyarakat dan menempatkan supremasi hukum secara strategis sebagai landasan dan perekat pembangunan di bidang lainnya.