



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 05/ Mei 2018

ISSN : 2695-4962

PENATAAN SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA BERDASARKAN PANCASILA SEBAGAI SUMBER SEGALA SUMBER HUKUM NEGARA

Wendy Budiati Rakhmi | Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Siti Fatimah | Pancasila Sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan

Aini Rahmania | Aktualisasi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar (Kajian Atas Ketetapan MPR)

Faiq Tobroni | Harmonisasi Nilai Pancasila Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Faisal Luqman Hakim | Harmonisasi Dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila (Studi Peraturan Perundang-Undangan Perpajakan Dan Peraturan Daerah Tentang Perpajakan)

Iswantoro | Politik Hukum Pembentukan Dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan

Abdul Kadir Jaelani | Peluang Dan Tantangan Dalam Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan

Surur Roiqoh | Aktualisasi Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Gregorius Sahdan | Implikasi Model Pemerintahan 2019 Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017 Dari Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal

Badan Pengkajian
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	1
Kata Pengantar Pimpinan Redaksi	III
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	IX
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XIII
Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia - Wendy Budiati Rakhmi	1
Pancasila Sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan - Siti Fatimah	19
Aktualisasi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar (Kajian Atas Ketetapan MPR) - Aini Rahmania	37
Harmonisasi Nilai Pancasila Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan - Faiq Tobroni	57
Harmonisasi Dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila (Studi Peraturan Perundang-Undangan Perpajakan Dan Peraturan Daerah Tentang Perpajakan) - Faisal Luqman Hakim	75
Politik Hukum Pembentukan Dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan - Iswantoro	97
Peluang Dan Tantangan Dalam Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan - Abdul Kadir Jaelani	115
Aktualisasi Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia - Surur Roiqoh	133
Implikasi Model Pemerintahan 2019 Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017 Dari Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal - Gregorius Sahdan	147

Politik Hukum Pembentukan dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan

Iswantoro

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: iswan_uin@yahoo.com.

Abstrak

Peraturan Perundangan-undangan dalam pembentukannya dipengaruhi oleh arah kebijakan politik. Konfigurasi antara politik dan hukum menghasilkan sebuah arah pembentukan produk hukum. Undang-undang sebagai salah satu wajah hukum, ternyata tidak dapat berperan secara maksimal dalam ruang sosial, bahkan peraturan tertulis tersebut membawa masalah baru dalam penataan pembangunan hukum nasional saat ini, sehingga perlu langkah-langkah tepat dalam politik hukum perundang-undangan saat ini. Dengan pendekatan yuridis normatif dan conceptual approach, penulis mencoba menggambarkan bahwa pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik dan peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Semua kekuatan politik secara riil termasuk masyarakat ada di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk yang ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk undang-undang yang sepenuhnya responsif bagi keinginan masyarakat luas. Salah satu langkah utama yang bisa diambil oleh instansi terkait yaitu memperjelas bentuk setiap peraturan apakah bersifat peraturan atau kebijakan. Selain itu, pemberahan sistem pembentukan peraturan secara umum sebagaimana teori yang disampaikan oleh Freidman, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.

Kata Kunci : **Politik Hukum, Peraturan Perundang-Undangan.**

Pendahuluan

Konsep negara demokrasi¹ telah melahirkan suatu batasan tentang bagaimana suatu negara berjalan. Negara pada dasarnya merupakan suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja dari pada alat-alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja dimana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara itu untuk mencapai suatu tujuan yang tertentu.² Dalam mencapai tujuan-tujuan

hubungan antara orang-orang yang ada dalam polis itu, tidak hanya mempersoalkan organisasinya saja, tetapi juga kepribadian-kepribadian orang disekitarnya. Maka dalam keadaan demikian ini sebetulnya tidak ada kepribadian daripada orang-orang yang ada dalam polis itu, karena di dalam segala hal itu selalu dicampuri organisasi yang mengatur Polis. Oleh karena itu Polis identik dengan masyarakat, dan masyarakat dianggap identik dengan negara (organisasi) yang masih berbentuk Polis. Dengan demikian maka dapatlah kita mengerti mengapa pada jaman Yunani Kuno dapat dilaksanakan suatu sistem pemerintahan negara yang bersifat demokratis yaitu: *Pertama*, Negara Yunani pada waktu itu masih kecil, masih merupakan apa yang disebut dengan Polis atau City State atau negara kota. *Kedua*, persoalan di dalam

¹R. Wiratno, Dkk (Penerjemah), 1988, *Ahli Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, hlm. 9.

²Negara pada waktu itu tidaklah lebih dari satu kota. Organisasi yang mengatur

negara khususnya tujuan negara Indonesia³, hal yang paling mendasar adalah bagaimana suatu pemerintahan berjalan sesuai dengan sistem hukum nasional dengan mendasarkan undang-undang sebagai dasar legalitas dalam bertindak.

Sistem hukum nasional harus dibangun berdasarkan cita-cita bangsa, tujuan negara dan cita hukum yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, artinya tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan dengan hal-hal tersebut di atas. Sistem hukum nasional mencakup dimensi yang luas, yang oleh Friedman disarikan ke dalam tiga unsur besar yaitu substansi atau isi hukum (*substance*), struktur hukum (*structure*), dan budaya hukum (*culture*).⁴ Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*),⁵ Indonesia mengedepankan hukum sebagai panglima tertinggi dalam

negara tidaklah seruwet dan berbelit-belit seperti sekarang ini, lagi pula jumlah warganegaranya masih sedikit. Ketiga, setiap warga negara (kecuali yang masih bayi) adalah negara minded dan selalu memikirkan tentang tentang penguasa negara, cara memerintah dan sebagainya. Disarikan dari Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 14.

³Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Admnistrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

⁴Lawrence M. Friedman, 1973, *A History of American Law*, Simon and Schuster, New York, , juga dalam Lawrence M. Friedman, *American Law; an Introduction*, W.W. Norton and Company, New York, 1984. hlm.19.

⁵Unsur terpenting dalam negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman (*judicial power*) untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan eksekutif (*executif power*) dan kekuasaan legislatif (*legislatif power*). Salah satu perwujudan kontrol dari kontrol dari kekuasaan kehakiman adalah melakukan pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *judicial review*.

bertindak. Hukum yang ada di Indonesia menurut bentuknya dibedakan menjadi hukum tertulis dan tidak tertulis. Hukum tidak tertulis didasarkan pada hukum kebiasaan (*customary law*) dan hukum adat, sedangkan hukum tertulis salah satunya bentuknya adalah peraturan perundang-undangan.⁶

Membangun kualitas produk legislasi nasional menjadi sangat penting untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, sehingga dalam menghasilkan kualitas legislasi yang baik menjadi tanggung jawab para pembentuknya. Proses pembentukan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah suatu proses yang berawal dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para pembentuknya, yang dalam sistem demokrasi modern disebut legislatif (DPR) dan eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya).⁷

Dewan perwakilan rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas bersama dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan

⁶Lihat Pasal 1 angka (2), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

⁷Kata ‘legislasi’ sendiri berasal dari bahasa inggris legislation. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis, yang berarti proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti produk hukum (perundang-undangan)

bersama.⁸ Begitu juga sebaliknya, Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam proses pengesahan suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang adalah suatu bentuk kesepakatan bersama atau bisa juga ditafsirkan sebagai proses politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik hukum tidak lain adalah kebijakan yang bersumber dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk ngekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicitacitakan.⁹ Hal yang sama diutarakan oleh William Zevenbergen¹⁰, dengan mengutarakan bahwa politik hukum merupakan, peraturan-peraturan hukum yang patut untuk dijadikan hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). *legal policy* dalam hal ini mencakup pada proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.¹¹

Kualitas dari suatu produk peraturan perundang-undangan merupakan wajah dari proses

⁸Lihat Pasal 20 ayat (1) dan (2) Batang Tubuh UUD 1945

⁹Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 20.

¹⁰William Zevenbergen, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm: 19

¹¹Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 9

pembentukan dan penataannya. Pada kenyataan saat ini kualitas peraturan perundang-undangan bisa dilihat dari berbagai data pengujian peraturan perundang-undangan di lembaga yudikatif. Setiap tahunnya banyak peraturan perundang-undangan yang digugat oleh masyarakat ke Mahkamah Agung (MA)¹² dan Mahkamah konstitusi (MK).¹³ Pengujian Undang-Undang (PUU) adalah tindakan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji konstitusionalitas suatu UU, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Pengujian konstitusionalitas dimaksud untuk menata peraturan perundang-undangan. UU dinyatakan konstitusional ketika normanya berkesesuaian dengan norma UUD 1945, dan dinyatakan tidak konstitusional ketika normanya bertentangan dengan UUD 1945.¹⁴ Memaknai seberapa penting pengujian Undang-Undang sebagai bentuk penataan peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, John Marshall, Hakim Agung Amerika Serikat, hakim pertama di dunia yang melakukan *judicial review* terhadap *Judiciary Act* (1789) menyatakan alasannya sebagai berikut, *pertama*, Hakim bersumpah menjunjung konstitusi, *kedua*, konstitusi adalah the supreme law of the land, sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar. *Ketiga*, Hakim tidak boleh

¹²Lihat Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³Lihat Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴Mardian Wibowo, “Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm. 197.

menolak perkara.¹⁵ Sejalan dengan John Marshall, Moh. Mahfud MD menambahkan satu alasan lagi mengapa *judicial review* penting bagi menjaga konsistensi politik hukum agar tetap pada rel konstitusi, karena hukum merupakan produk politik.¹⁶

Lebih lanjut Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa minimal terdapat 2 alasan yang menyebabkan sebuah UU perlu ditata, *pertama*, Pemerintah¹⁷ dan DPR¹⁸ sebagai lembaga legislatif yang membentuk UU adalah lembaga politik yang sangat mungkin membuat UU atas dasar kepentingan meretka atau kelompok yang dominan di dalamnya, *kedua*, Pemerintah dan DPR sebagai lembaga politik dalam faktanya lebih banyak berisi orang-orang bukan ahli hukum atau kurang bisa berfikir menurut logika hukum.¹⁹ Berdasarkan prinsip dan alasan tersebut, kiprah lembaga yudikatif dalam menjaga konsistensi hukum, dalam hal ini konsistensi UU Terhadap UUD 1945 dapat dilihat antara lain dari banyaknya perkara dan putusan dalam pengujian. MK telah banyak menangani perkara sejak didirikan sampai April 2018 baik yang amarnya ditolak, dikabulkan atau tidak diterima.

Permasalahan regulasi ditingkat pusat menular pada tingkat daerah. Pada tahun 2016 dengan langkah yang

¹⁵Federal & State Cases, 1803, *Combined Marbury and Madison*, Supreme Court of the United States, 5 U.S. 137; 2 L. Ed. 60; 1803 U.S. LEXIS 352; 1 Cranch 137 , February 24, 1803, Decided, Page. 3-30.

¹⁶Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, LP3ES, Jakarta, hlm. 96.

¹⁷Lihat Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁸ Lihat Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹Moh. Mahfud MD, 1999, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 130.

diamabil oleh Kementerian dalam Negeri (Kemendagri) yang membatalkan sebanyak 3.143 Peraturan Daerah (Perda). Hal tersebut memberikan fakta empiris bahwa terdapat permasalahan-permasalahan pokok dalam pembentukan dan penataan peraturan perundangan-undangan disemua kelembagaan terkait. Menurut Enny Nurbaningsih menyebutkan beberapa permasalahan hukum di daerah diantaranya: *Pertama*, Perda belum sepenuhnya bertujuan memecahkan masalah dan sering bertentangan dengan peraturan per-uu-an yang lebih tinggi. *Kedua*, Perda sering tidak aspiratif dan partisipatif, substansinya sering membebani masyarakat/dunia usaha. *Ketiga*, Penyusunan Raperda belum mendasarkan pada perencanaan yang jelas, terpadu dan sistematis, serta seringkali tidak terkait dengan RPJPD, RPJMD/Renstra SKPD (Kerangka Regulasi Daerah). Apalagi terkait dengan perencanaan pembangunan di tingkat nasional (Kerangka Regulasi nasional). *Keempat*, Pembentukan Perda belum didukung oleh kompetensi legal drafter dan/atau minimnya jumlah ahli perancangan yang memahami substansi secara komprehensif.²⁰

Permasalahan-permasalahan tersebut yang dalam pandangan Wicipo Setiadi²¹ dapat dipetakan kedalam tiga

²⁰Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

²¹Wicipo Setiadi, "Mewujudkan Perencanaan Pembentukan Undang-Undang yang Terencana, Terpadu, dan Sistematis Kaitannya dengan Konsep Reformasi Regulasi", (Makalah disampaikan dalam Konsultasi Publik Regulasi, BAPPENAS, 21 Mei 2013).

permasalahan mendasar, yakni *pertama*, permasalahan materil, *kedua*, permasalahan formal (pra legislasi, proses legislasi, dan pasca legislasi) dan permasalahan kelembagaan. Masalah legislasi juga dipaparkan oleh BAPPENAS yang telah mengidentifikasi bahwa permasalahan penataan peraturan di Indonesia antara lain adalah multi tafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal, tidak ada dasar hukumnya, tidak adanya aturan pelaksanaannya, tidak konsisten, menimbulkan beban yang tidak perlu baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak.²² Salah satu contoh yang menunjukkan rendahnya kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah hasil kajian yang dilakukan oleh tim ahli Kementerian Negara Lingkungan Hidup pada bulan maret 2009 yang menunjukkan ada 12 (dua belas) peraturan perundang-undangan dalam bidang sumber daya alam yang saling tumpang tindih dan tidak sinkron satu sama lainnya.²³

Luasnya peta permasalahan tersebut memberikan suatu gambaran tentang langkah-langkah apa yang seharusnya ditempuh oleh para pemegang kekuasaan dalam membentuk

²²Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, "Paper Penelitian Pemetaan Hasil Identifikasi terhadap Undang-Undang Sektor yang Berpotensi Bermasalah" (Makalah disampaikan pada Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012), hlm. 16.

²³Heriyono Tardjono, Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia, Jurnal Renaissance Volume 1 No. 02 | Agustus 2016, hlm. 72.

dan menata kembali peraturan perundang-undangan di Indonesia. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Sudah seharusnya suatu produk legislasi dibentuk berdasarkan kepentingan politik kebangsaan, dan disisi yang lain tiap substansi produk hukum juga akan menunjukkan kepentingan-kepentingan dari penguasa.²⁴

Mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui politik hukum, dengan demikian politik hukum yang responsif membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia tercapai. Pencapaian pembangunan hukum akan mendorong pencapaian tujuan hukum yang selanjutnya mengarah pada terciptanya tujuan negara. Tujuan hukum untuk menciptakan suatu keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum tidaklah dengan mudah dapat dipenuhi apabila di dalam setiap hukum yang ada terkandung tujuan negara. Oleh karena itu dalam tulisan ini, akan membahas secara lebih mendalam bagaimana peranan politik hukum dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan terhadap pembentukan dan penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia

²⁴Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2010, *Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, hlm.16.

Problem Legislasi Nasional dalam Pembentukan Peraturan Perundangan Undangan

Secara teoritis menganalisa hubungan hukum dan politik, tidak dapat dilepaskan dari dua variabel yaitu hukum sebagai *dependent variable* yang terpengaruh oleh politik sebagai *independent variable*. Artinya, bekerjanya hukum sangat dipengaruhi faktor politik yang berkuasa.²⁵ Politik sebagai *independent variable* dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum yang sebagai *dependent variable* dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan hukum yang ortodoks atau konservatif.²⁶

Secara etimologis, konfigurasi diartikan sebagai susunan konstelasi kehidupan politik politik yang terdapat pada suatu masa, yang menggambarkan suatu keadaan politik pada masa tersebut serta kaitan, relevansi, pengaruh atau arti pentingnya untuk memahami atau menjelaskan politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁷ Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan

²⁵Wahyudin Husein, *Hukum Politik & Kepentingan*, (Yogyakarta: Laksbang, 2008), hlm.1.

²⁶Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 12

²⁷A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1988), hlm.141.

yang lama) untuk mencapai tujuan negara.²⁸

Proses pembaharuan hukum ini sebenarnya telah berjalan lama. Namun demikian, cita-cita pembentukan hukum nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, belum tercapai sepenuhnya. Pembentukan hukum nasional yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang merupakan produk pembentukan undang-undang (badan legislatif), yang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan diakui sebagai hukum (*living law*). Hal ini terlihat dalam kehidupan sehari-hari masih ada berbagai

kegiatan kehidupan manusia yang sebenarnya merupakan hukum yang hidup

dalam masyarakat, namun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kondisi semacam ini dapat dipahami, karena kebutuhan hidup manusia serta kegiatan kehidupan manusia sangat banyak dan beragam, serta

cepat sekali berubah dan berkembang, sedangkan peraturan perundang-undangan tidak mungkin dapat menampung semua segi kehidupan manusia selengkap-lengkapnya dan sejelas-jelasnya.²⁹

Sehubungan dengan hal ini, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa undang-undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya telah

²⁸Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm.6-7.

²⁹Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11., No. 3., September 2014, hlm. 578-587.

berkembang jauh, sedangkan undang-undangnya belum juga berubah. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ada ungkapan *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum di sini dengan sendirinya adalah hukum tertulis atau undang-undang. Perubahan undang-undang harus melalui prosedur, sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan.³⁰

Secara umum, undang-undang dibuat oleh pembentuk undang-undang untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kegiatan dalam kehidupan manusia itu sangat luas, tidak terhitung jumlah dan jenisnya, sehingga tidak mungkin tercakup dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tuntas dan jelasnya. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan mempunyai kemampuan terbatas, sehingga undang-undang yang dibuatnya, tidaklah lengkap untuk mencakup keseluruhan kegiatan kehidupannya, oleh karena itu tidak ada undang-undang yang lengkap selengkap-lengkapnya atau yang jelas sejelas-jelasnya.³¹

Suatu undang-undang yang dibuat secara sepahik oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Di sinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Demokrasi partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk

³⁰Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm.99.

³¹Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm.100.

undangundang yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini juga akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat.³²

Pembentukan undang-undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat dalam suatu negara. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif.³³

Selain minimnya partisipasi masyarakat, permasalahan legislasi nasional adalah kewenangan DPD menjalankan fungsi legislasi dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan

³²Ibid.

³³Ibid.

DPD memberi pertimbangan terhadap RUU.³⁴ Permasalahan selanjutnya adalah pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat sektoral baik di lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD.³⁵ Keberadaan DPD sejak awal tidak dilengkapi dengan fungsi-fungsi tertentu secara eksplisit seperti halnya DPR. Oleh karena itu, kehadiran DPD dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia tidak terlalu diperhitungkan oleh DPR. Alasannya karena DPD diberikan sedikit kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu. Akibatnya keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru di bawah bayang-bayang DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.³⁶

Ketimpangan kewenangan legislasi antara DPD dan DPR, semestinya segera mendapatkan perhatian dengan melakukan perubahan undang-undang terkait. Terlebih setelah beberapa kali putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan DPD diperkuat sehingga menjadi seimbang dengan DPR dalam undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan

³⁴Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.

³⁵Enny Nurbaningsih, dkk, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm.1-5.

³⁶Wahyu Nugroho, "Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.10., No.3., September 2013, hlm.209.

daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kesempatan ini perlu segera direspon oleh DPD agar keluhan selama ini terkait kewenangan DPD dalam bidang legislasi yang amat terbatas tidak terjadi pada masa yang akan datang. Selain itu kewenangan tersebut harus dijalankan secara konsekuensi dan konsisten.³⁷

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan DPD sebagai lembaga negara baru diberikan kewenangan dalam fungsi legislasi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian melahirkan persoalan terkait siapa lembaga pembentuk undang-undang di Indonesia. Sebelum Perubahan UUD 1945, secara tegas dinyatakan bahwa pembentuk undang-undang adalah Presiden dan DPR. Pembagian wewenang membentuk undang-undang sangat jelas, sehingga tidak pernah memunculkan persoalan ketatanegaraan. Persoalan yang muncul pada waktu bukan berkaitan dengan wewenang, melainkan persoalan pelaksanaan kewenangan yang sudah dimiliki, khususnya oleh DPR. Pada waktu itu, DPR belum dianggap berdaya sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi legislasi, sehingga dianggap sebagai lembaga pemberi stempel atas semua rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, pada waktu itu juga belum ada perebutan kewenangan terkait fungsi legislasi.³⁸

³⁷Reza Fikri Febriansyah, "Pengaruh Internasional Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.10., No.3., September 2013, hlm.239.

³⁸Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014, hlm. 347-348.

Pasca perubahan UUD Tahun 1945, persoalan justru muncul dengan terbentuknya lembaga baru DPD, yang mendapatkan fungsi legislasi mendampingi DPR yang sudah lebih dulu lahir. MPR sebagai lembaga pengubah UUD 1945 melahirkan DPD dengan melakukan perubahan unsur utusan daerah yang semula pelengkap anggota DPR di dalam keanggotaan MPR. Kemunculan DPD lebih ditujukan untuk membantu tugas dan fungsi DPR dalam proses pembentukan undang-undang, oleh karena itu pemberian fungsi legislasi kepada DPD dianggap belum sepenuh hati.³⁹

UUD hasil perubahan sebenarnya tidak menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan pembentukan perundang-undangan, untuk memperkuat sistem presidensial sebagai penguatan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 , Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada pemerintah sebagai salah satu pemegang kekuasaan legislasi di Indonesia. Fungsi legislasi kemudian dipersoalkan oleh DPD karena tidak dianggap seimbang dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR, bahkan persoalan keseimbangan fungsi legislasi dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012 menegaskan bahwa, DPD RI mempunyai kewenangan yang setara dengan Pemerintah dan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi terkait dengan otonomi daerah, hak/kewenangan DPD sama dengan

DPR dan Presiden dalam membahas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU APBN.⁴⁰

Setelah perubahan UUD 1945, terdapat beberapa lembaga negara yang secara eksplisit diberi wewenang dalam pembentukan undang-undang. Selain itu, dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga pada tahun 2001, terdapat beberapa lembaga negara yang diberi kewenangan dalam mengeluarkan produk hukum selain undang-undang. kewenangan tersebut diberikan kepada MPR,DPR dan DPD, bahkan pemerintahan daerah dan DPRD. Secara khusus, lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang justru menimbulkan masalah, karena ketidaktegasan rumusan UUD 1945. Hal itu kemudian dianggap sebagai sumber persoalan terkait dengan lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara berturut-turut beberapa lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum tertentu sebagai berikut:⁴¹

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 3 ayat (1))
2. Presiden (Pasal 5 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 20 Ayat (4) dan Pasal 22 Ayat (1).
3. Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20, Pasal 20A, dan Pasal 22 Ayat (2).
4. Dewan Perwakilan Daerah. (Pasal 22D).

Berdasarkan rumusan Pasal-pasal di atas, kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut dalam pembentukan

³⁹Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017, hlm. 2-3.

⁴⁰Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.

⁴¹ Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.

peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

No	Lembaga	Jenis PPU	Dasar Hukum	Keterangan
1.	MPR	Undang-Undang Dasar	Pasal 3 ayat (1)	Mengubah dan Menetapkan
		Keputusan MPR	Pasal 7B ayat (7)	Mengambil dan Menyetujui
2.	Presiden	Undang-Undang	Pasal 5 ayat (1)	Mengajukan RUU
			Pasal 20 ayat (2)	Membahas dan Menyetujui bersama DPR.
			Pasal 20 ayat (4)	Mengesahkan RUU
3.	DPR	Peraturan Pemerintah	Pasal 5 ayat (2)	Menetapkan
		Perpu	Pasal 22 ayat (1)	Menetapkan
			Pasal 20 ayat (1)	Membentuk
4.	DPD	Undang-Undang	Pasal 20 ayat (2)	Membahas dan Menyetujui bersama Presiden.
			Pasal 22 ayat (2)	Memberikan Persetujuan
		Pasal 22D ayat (1)	Dapat Mengajukan RUU ke DPR terkait Otda.	Ikat membahas RUU.
		Pasal 22 ayat (2)		

Tabel tersebut menunjukkan bahwa kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang sangat terbatas jika dibandingkan dengan DPR, DPD hanya diberikan fungsi untuk mengajukan RUU kepada DPR dan ikut membahasnya. Sementara itu DPR **Politik Hukum Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indoensia**.

1. Pemisahan Produk Hukum Nasional dengan Daerah.

Permasalahan-permasalahan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indoensia menurut Wicipo Setiadi⁴² dapat dipetakan kedalam tiga permasalahan

⁴² Wicipo Setiadi, "Mewujudkan Perencanaan Pembentukan Undang-Undang yang Terencana, Terpadu, dan Sistematis Kaitannya dengan Konsep Reformasi Regulasi", (Makalah disampaikan dalam Konsultasi Publik Regulasi, BAPPENAS, 21 Mei 2013).

memiliki wewenang merencanakan, menyusun dan membahas RUU, memberikan persetujuan terhadap Perpu. Dengan demikian design awal DPD dalam UUD 1945, sudah membatasi kewenangan DPD.

mendasar, yakni *pertama*, permasalahan materil, dalam permasalahan materil, ada beberapa hal yang sering dilanggar seperti, dasar konstitutional, keinginan vs kebutuhan, tumpang tindih peraturan, daya laku vs daya guna, perkembangan masyarakat dan iptek yang cepat berubah. *Kedua*, permasalahan formal (pra legislasi, proses legislasi, dan pasca legislasi), tahap pra legislasi terdiri atas kualitas penelitian/pengkajian, penentuan prioritas dalam prolegnas, kualitas naskah akademik, penyusunan RUU, partisipasi masyarakat. Adapun permasalahan tahap proses legislasi

yang sering diabaikan adalah tingkat mekanisme pembahasan dan Partisipasi masyarakat, sedangkan permasalahan pasca legislasi yang sering dialami adalah mekanisme diseminasi, budaya hukum masyarakat. Pemasalahan terakhir yang sering dialami adalah permasalahan kelembagaan seperti ego sektoral kelembagaan dan ego kedaerahan.

Ketiga, permasalahan implementasi peraturan di Indonesia. Permasalahan ini antara lain multi tafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal, tidak ada dasar hukumnya, tidak adanya aturan pelaksanaannya, tidak konsisten, menimbulkan beban yang tidak perlu baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak. Dari berbagai permasalahan yang telah dijelaskan diatas, untuk mengatasinya maka diperlukan suatu langkah yang tepat, cepat dan progresif. Langkah yang bisa diambil oleh semua instansi terkait yakni pemisahan produk hukum nasional maupun daerah baik yang bersifat pengaturan (*regelling*) maupun penetapan (*beschiking*).⁴³

Literatur-litaratur hukum telah menjelaskan suatu prinsip umum hukum (*general principle of law*) yang telah diterima secara universal bahwa pada prinsinya kaidah/norma

hukum dapat dibedakan kedalam dua bentuk, yakni pengaturan (*regelling*) maupun penetapan (*beschiking*).⁴⁴ Keputusan dalam hal ini merupakan instrument hukum yang berisi ketetapan/keputusan yang bersifat individual, konkret, dan berlaku khusus (terbatas). Sedangkan peraturan merupakan instrument hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum.⁴⁵

Politik hukum perundang-undangan di Indonesia menghendaki adanya purifikasi antara peraturan dan keputusan, karena memang terdapat perbedaan yang sangat prinsipal diantara keduanya. Perbedaan tersebut setidak-tidaknya meliputi tiga hal yaitu, *pertama*, perbedaan isi dan sifat. Peraturan berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum (*regeling*). Keputusan berisi suatu penetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final, dan konkret. *Kedua*, perbedaan cara melawannya. Upaya hukum untuk melawan/menggugat peraturan dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Untuk undang-undang melalui MK, sedang untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang melalui MA. Upaya hukum untuk melawan/membatalkan keputusan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

⁴³Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, "Paper Penelitian Pemetaan Hasil Identifikasi terhadap Undang-Undang Sektor yang Berpotensi Bermasalah" (Makalah disampaikan pada Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Peundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012), hlm. 16.

⁴⁴Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 30.

⁴⁵Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, , hlm. 133-148. Dan Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

(PTUN). Ketiga, perbedaan kekuatan berlaku dan mengikatnya.

Dengan diundangkannya suatu peraturan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara, maka peraturan tersebut memiliki daya berlaku dan mengikat umum (*binding force*). Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 87 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Hal tersebut dimaksudkan agar semua orang mengetahui adanya peraturan yang dimaksud sehingga dengan dimikian berlakulah asas fiksi hukum *iedereen wordht geacht de wet te kennen*. Artinya setiap orang dianggap mengetahui hukum. Oleh karena itu tidak ada alasan bagi yang melanggar hukum bahwa ia tidak mengetahui hukumnya.⁴⁶ Suatu keputusan/ketetapan tidak dipersyaratkan untuk diundangkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara karena keputusan/ketetapan tidak dimaksudkan untuk berlaku dan mengikat umum.⁴⁷

Berdasarkan penjelasan tersebut jelaslah perbedaan antara peraturan dan keputusan. Keduanya memiliki perbedaan yang prinsip, baik dari segi isi, penggunaan, serta kekuatan berlaku dan mengikatnya.⁴⁸

⁴⁶Lia Riesta Dewi dan Arief Ainul Yaqin, 2012, *Mengenal Hukum melalui Pengantar Hukum*, Dinas Pendidikan Provinsi Banten, Serang, , hlm. 54

⁴⁷Lihat Bab IX (Pengundangan) UU No. 12 Tahun 2011. Bab tersebut mengatur syarat dan tata cara pengundangan peraturan perundang-undangan sebagai syarat berlaku dan mengikatnya peraturan yang dimaksud.

⁴⁸Menurut Ridwan H.R., Keputusan/Ketetapan (*beschikkung*) adalah instrumen yang digunakan oleh organ

Sebagaimana dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pengaturan yang menghasilkan norma yang bersifat mengatur (*regelingsdaad*) seharusnya tidak dituangkan dan disebut dengan istilah lain kecuali “*peraturan*.⁴⁹ Untuk lebih jelasnya penulis mencoba memberikan gambaran melalui tabel dibawah ini:

Produk Hukum Nasional		Produk Hukum Daerah	
Regelling	Beschiking	Regelling	Beschiking
UU/Perppu	Keputusan Presiden	Perda Provinsi	Keputusan Kepala Daerah (Provinsi)
Peraturan Pemerintah	Instruksi Presiden	Perda Kabupaten/Kota	Keputusan Kepala Daerah (Kabupaten/Kota)
Peraturan Presiden	Keputusan Menteri	Peraturan Kepala Daerah	Instruksi Kepala Daerah
Peraturan Menteri	Instruksi Menteri	Peraturan Desa	Keputusan Kepala Desa

Kesalahan atau kekeliruan dalam prosedur pembentukan suatu kaidah hukum akan berimplikasi pada keabsahan kaidah tersebut dan oleh karenanya dapat dimintakan pengujian melalui pengujian formil kepada lembaga yang berwenang (uji formil undang-undang melalui MK, uji formil peraturan perundang-undangan melalui MA, dan pengujian formil KTUN melalui PTUN). Pengujian formil itu sendiri menyangkut penilaian dan pengujian terhadap ketepatan bentuk (peraturan atau keputusan/ketetapan), lembaga/pejabat yang berwenang membentuknya, tata cara pembentukannya dan hal-hal lain yang tidak termasuk kedalam cakupan uji materi.

Kesalahan atau kekeliruan dari segi substansi/materi muatan suatu kaidah hukum akan mengakibatkan dokumen tersebut diuji materi (*materiil review*) dan dibatalkan oleh lembaga yang berwenang mengujinya. Pengujian dari segi materi ini sesuai dengan namanya tentu saja merupakan suatu penilaian atas ketepatan dan kesesuaian materi atau isi daripada suatu kaidah hukum. Demikian juga kekeliruan penggunaan dan penuangan kaidah hukum yang seharusnya diberi baju hukum "peraturan" menjadi "keputusan" atau

sebaliknya, menurut penulis dapat dimohonkan pengujian secara formil.

Selaian langkah-langkah yang telah disebutkan diatas, pemberahan sistem pembentukan peraturan secara umum sebagaimana teori yang disampaikan oleh Freidman, yaitu: (1) struktur hukum yaitu sistem hukum, lembaga-lembaga hukum, perangkat hukum. Penataan kembali terhadap struktur dan lembaga-lembaga hukum yang ada dengan meningkatkan sumber daya manusianya yang berkualitas. (2) Substansi hukum yaitu nilai-nilai atau asas-asas yang terkandung dalam aturan tersebut yang mengandung usnsur keadilan. Dengan Perumusan kembali hukum yang berkeadilan. (3) budaya hukum yaitu terkait dengan profesionalisme para penegak hukum dalam menjalankan tugasnya serta kesadaran masyarakat dalam menaati hukum.

2. Memaksimalkan Peran DPD dalam Proses Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD juga diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam

menentukan politik negara dan pengelolaan negara, sesuai ruang lingkup tugas fungsi DPD sebagai lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, serta mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (terutama untuk kebutuhan daerah-daerah).⁵⁰

Merujuk payung hukum, Pasal 22D UUD 1945 ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁵¹

Sesuai tugas dan wewenang DPD yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, maka materi usulan RUU yang disusun DPD kepada DPR adalah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Usulan RUU dari DPD tersebut disusun

mendasarkan kepada visi sebagai berikut.⁵²

1. Mendorong perkembangan demokrasi, keterbukaan, dan akuntabilitas di daerah dan pusat.
2. Melindungi dan mengarahkan hasil eksloitasi sumber daya daerah untuk kemajuan dan kesejahteraan daerah.
3. Mengatur sumbangsih hasil eksloitasi sumber daya daerah untuk kepentingan negara secara demokratis dan adil.
4. Meningkatkan penghargaan dan penghormatan hukum agama, hukum adat, serta masyarakat adat yang hidup dan berkembang di daerah.
5. Meningkatkan peran daerah-daerah dalam memajukan dan memperkuat negara.
6. Meningkatkan hubungan Daerah dan Pusat yang adil dan demokratis.
7. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam bingkai NKRI.

Lebih lanjut secara konstitusional DPD ikut membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang

⁵⁰Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, ‘Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional’, *Laporan Penelitian*, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 1.

⁵¹ *Ibid.*

⁵²Abdul Kadir Jaelani, “Refleksi Terhadap Hubungan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”, *Makalah Focus Group Discussion tentang “Penataan Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*, diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI Tanggal 20 September Tahun 2018.

berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.⁵³

Sebagai lembaga aspirasi daerah, DPD seyogyanya menempatkan hukum dengan melihat tuntutan desentralisasi daerah, dengan menciptakan suatu harmonisasi yang menyeluruh antara peraturan perundang-undangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya penataan mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar harus diberikan masyarakat dan

⁵³Abdul Kadir Jaelani, “DPD: Antara Ada dan Tiada”, *Makalah Focus Group Discussion tentang “Penataan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*, diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI Tanggal 15 September Tahun 2018.

daerah. Jika dikontekskan dengan filosofi lahirnya DPD sebagai lembaga penyalur aspirasi daerah akan ada pijakan yuridis secara konstitusional untuk dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah.⁵⁴

3. DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang.

Kelemahan DPD sebagai pemegang fungsi legislasi dapat diperbaiki dan diperkuat dengan penempatan DPD sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD juga menjadi pihak yang memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang dengan DPR dan Presiden. Fungsi tersebut semestinya meliputi semua tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya presiden dan DPR, kecuali melakukan pengesahan dan pengundangan. Oleh karenanya, DPD seharusnya dapat merencanakan, menyusun dan membahas RUU. Dengan demikian, DPD benar-benar menjadi suatu lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dalam arti sebenarnya bukan hanya sebagai lembaga pembantu DPR.

4. DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang.

Langkah lain yang penting adalah suatu RUU yang sudah dibahas bersama oleh Presiden, DPR dan DPD semestinya diberikan persetujuan terlebih dahulu oleh DPD, semestinya suatu RUU tidak dapat disahkan oleh Presiden menjadi undang-undang. kewenangan ini menjadi penting untuk menyeimbangkan kewenangan yang selama ini hanya dipegang oleh DPR dan mengesampingkan DPD. Dengan

⁵⁴Ibid.

demikian, peran DPD akan bertambah besar dengan diberikannya kesempatan untuk memberikan persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang. Untuk mewujudkannya diperlukan amandemen ketentuan-ketentuan mengenai DPD dalam UUD 1945.

Penutup

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka ditarik sebuah kesimpulan bahwa pertama, permasalahan legislasi nasional adalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam tahap penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan, kewenangan DPD menjalankan fungsi legislasi dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU dan Permasalahan selanjutnya adalah pembentukan undang-undang

masih dirasakan bersifat sektoral baik di lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD. Keberadaan DPD sejak awal tidak dilengkapi dengan fungsi-fungsi tertentu secara eksplisit seperti halnya DPR. Oleh karena itu, kehadiran DPD dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia tidak terlalu diperhitungkan oleh DPR. Alasannya karena DPD diberikan sedikit kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu. Akibatnya keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru di bawah bayang-bayang DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Kedua, politik hukum penataan kembali peraturan perundang-undangan di Indoensia dilakukan dengan cara yaitu pemisahan produk hukum nasional dengan daerah, memaksimalkan peran DPD dalam proses pengawasan produk hukum daerah, DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang dan DPD Memberikan Persetujuan Bersama atas RUU.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang A.K, Jaelani A.K "Mengagas *Constitutional Complaint* dalam Konstitusi Indonesia dan Politik Hukum Islam", *Jurnal Wacana Hukum*, Volume 24, Nomor 1 Tahun 2018.
- A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, 1988 *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, "Paper Penelitian Pemetaan Hasil Identifikasi terhadap Undang-Undang Sektor yang Berpotensi Bermasalah" *Makalah* disampaikan pada Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Peundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan
- Hak Asasi Manusia, 2010, *Pedoman Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*.
- Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.
- Jaelani A.K, Basuki U, "Problematika Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 dalam Mendukukkan Pancasila Sebagai Dasar Negara", *Jurnal Wacana Hukum*, Volume 24, Nomor 2 Tahun 2018.

- Lego Karjoko, Zaidah Nur Rosidah, I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, "Refleksi Paradigma Ilmu Pengetahuan Bagi Pembangunan Hukum Pengadaan Tanah", *Jurnal Bestuur*, Volume 7, Nomor 1 Tahun 2019.
- I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, Lego Karjoko, Abdul Kadir Jaelani, "Model Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Eksekutabilitas Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Bestuur*, Volume 7, Nomor 1 Tahun 2019.
- Ivnaini Andesgur, "Analisa Kebijakan Hukum Lingkungan dalam Pengelolaan Pestisida", *Jurnal Bestuur*, Volume 7, Nomor 2 Tahun 2019.
- Udiyo Basuki, Abdul Kadir Jaelani, "Problematika Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 Dalam Mendukukkan Pancasila Sebagai Dasar Negara", *Wacana Hukum*, Vol. 24, Nomor 2 Tahun 2019
- Federal & State Cases, 1803, *Combined Marbury and Madison*, Supreme Court of the United States, 5 U.S. 137; 2 L. Ed. 60; 1803 U.S. LEXIS 352; 1 Cranch 137 , February 24, 1803.
- Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Heriyono Tardjono, Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia, *Jurnal Renaissance* Volume 1 No. 02 | Agustus 2016.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Lawrence M. Friedman, 1973, *A History of American Law*, Simon and Schuster, New York, , juga dalam Lawrence M. Friedman, *American Law; an Introduction*, W.W. Norton and Company, New York, 1984.
- Lia Riesta Dewi dan Arief Ainul Yaqin, 2012, *Mengenal Hukum melalui Pengantar Hukum*, Dinas Pendidikan Provinsi Banten, Serang.
- Mardian Wibowo, "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.
- Lego Karjoko, Zaidah Nur Rosidah, I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, "Refleksi Paradigma Ilmu Pengetahuan Bagi Pembangunan Hukum Pengadaan Tanah", *Jurnal Bestuur*, Volume 7, Nomor 1 Tahun 2019.
- I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, Lego Karjoko, Abdul Kadir Jaelani, "Model Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Eksekutabilitas Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Bestuur*, Volume 7, Nomor 1 Tahun 2019.
- Ivnaini Andesgur, "Analisa Kebijakan Hukum Lingkungan dalam Pengelolaan Pestisida", *Jurnal Bestuur*, Volume 7, Nomor 2 Tahun 2019.
- Udiyo Basuki, Abdul Kadir Jaelani, "Problematika Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 Dalam Mendukukkan Pancasila Sebagai Dasar Negara", *Wacana Hukum*, Vol. 24, Nomor 2 Tahun 2019
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta.
- Michel Rosenfeld & Andrew Arato, 1998, *Hobermas on Law and Democracy, Critical Exchange*, University of California Press, Berkeley.
- Mien Rukmini, 2007, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum "IUS QUILA IUSTIUM"*, Vol. 14, No. 1, Januari 2007.
- Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, LP3ES, Jakarta.

- Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Admnistrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- oedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung.
- R. Wiratno, Dkk (Penerjemah), 1988, *Ahli Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta.
- Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Samsul Wahidin, 2007, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Samsul Wahidin, 2014, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Satjipto Raharjo, 2004, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah Universty Press, Surakarta.
- Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.