

PERAN POLITIK HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN TERHADAP PENYELENGGARAAN NEGARA

Oleh :

Agista Yuwandhana

Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
agistayuwandhana123@gmail.com

Abstrak

Guna “membangun sistem hukum yang berkualitas untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana amanat konstitusi, maka hal tersebut tidak terlepas dari pengaruh politik hukum dalam merancang peraturan perundang-undangan. Hal tersebut disebabkan hukum merupakan produk politik yaitu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara yang sangat” ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Mengenai permasalahan terkait peraturan di Indonesia yang juga merupakan akibat daripada pengaruh politik adalah multitafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal, tidak ada dasar hukumnya dan lain-lain. Penelitian ini menguraikan tentang peran politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap penyelenggaraan negara. Metode penelitian ini bersifat normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Kata Kunci : Politik Hukum, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Negara

1. PENDAHULUAN

Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan (Soehino, 1980). Organisasi tersebut merupakan tata kerja dari alat-alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan. Tata kerja tersebut melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban masing-masing dari alat perlengkapan negara tersebut guna mencapai suatu tujuan tertentu (Soehino, 1980). Tujuan suatu negara sesungguhnya adalah cita-cita idiil suatu negara yang ingin diwujudkan negara tersebut melalui tata cara ataupun sistematika instrumen hukum yang ada di negara tersebut (Wahyudin et al, 2020). Guna mencapai suatu tujuan negara khususnya negara Indonesia, hal yang paling fundamental adalah bagaimana suatu pemerintahan berjalan sesuai dengan sistem hukum nasional yang didasarkan pada undang-undang sebagai dasar legalitas dalam bertindak (Iswantoro, 2018)."

Sistem hukum nasional harus dibangun berdasarkan cita-cita bangsa, tujuan negara dan cita hukum yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Inti pokok pikiran dasar dalam pembukaan UUD Tahun 1945 yaitu kemerdekaan, keadilan, kemanusiaan dan pernyataan bahwa pemerintah negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan ketentuan di atas, maka setiap produk hukum yang dibuat dan diterbitkan serta diberlakukan tidak boleh ada yang bertentangan dengan ketentuan di atas."

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", "Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) mengedepankan hukum sebagai

panglima tertinggi. Konsep negara hukum yang digunakan Indonesia lebih mengarah pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan aktivitas pemerintahan (Sopiani dan Mubaroq, 2020). Sebagaimana diketahui bahwa hukum di Indonesia menurut bentuknya dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu hukum tertulis dan tidak tertulis. Hukum tidak tertulis didasarkan pada hukum kebiasaan (*customary law*) dan hukum adat, sedangkan hukum tertulis di Indonesia berbentuk peraturan perundang-undangan (Iswantoro, 2018)."

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Terdapat sistem hukum peraturan perundang-undangan Indonesia yaitu adanya hierarki perundang-undangan sebagai berikut :"

1. "UUD 1945;"
2. "Ketetapan MPR;"
3. "Undang-Undang;"
4. "Peraturan Pemerintah;"
5. "Peraturan Presiden;"
6. "Peraturan Daerah Provinsi; dan"
7. "Peraturan Daerah"

Guna membangun sistem hukum yang berkualitas untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana amanat konstitusi, maka hal tersebut tidak terlepas dari pengaruh politik hukum dalam merancang peraturan perundang-undangan, karena pada hakikatnya peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari membahas politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain

lembaga politik (*politic Body*)” (Marzuki, 2006). Menurut “M. Mahfud MD, *legal policy* dalam hal ini mencakup pada proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun (Moh. Mahfud, 2009). 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 (Moh. Mahfud, 2009).”

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). 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). Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa kualitas dari pada peraturan perundang-undangan menjadi tanggung jawab daripada pembentuknya.”

Pada kenyataannya, kualitas peraturan perundang-undangan dapat 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) dan Mahkamah konstitusi (MK) (Iswantoro, 2018). Pengujian Undang-Undang (PUU) adalah tindakan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang, baik secara keseluruhan maupun sebagian (Iswantoro, 2018). Moh. Mahfud MD (1999) menegaskan bahwa minimal terdapat 2 (dua) alasan yang menyebabkan sebuah Undang-Undang perlu ditata, yaitu pertama, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif yang membentuk Undang-Undang adalah lembaga politik yang sangat mungkin membuat regulasi atas dasar kepentingan mereka 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. Hal tersebut tentu menimbulkan permasalahan-permasalahan yang dapat berimbas kepada rakyat Indonesia, yang pada akhirnya tujuan negara yang diamanatkan konstitusi tidak tercapai secara utuh dan maksimal.”

BAPPENAS telah mengidentifikasi bahwa permasalahan terkait peraturan di Indonesia antara lain adalah multitafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak

harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal, tidak ada dasar hukumnya, tidak adanya aturan pelaksanaannya, tidak konsisten, menimbulkan beban yang tidak perlu baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak (Iswantoro, 2018).” Benyamin Akzin menerangkan bahwa “norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, seharusnya dalam pembentukannya dilakukan berlandaskan pada prinsip kehati-hatian, sebab norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan dari 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 (Direktorat, 2010). Oleh karena itu dalam penulisan ini, penulis akan membahas mengenai peranan politik hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap” penyelenggaraan negara di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bertujuan untuk membahas mengenai permasalahan atau isu hukum yang sedang dianalisa oleh penulis dengan menggunakan metode yuridis normatif atau hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (Soekanto & Mamudju, 2009), selain itu juga didasarkan pada norma-norma hukum positif yang memiliki keterkaitan dalam penelitian ini agar memperoleh kebenaran bersifat koherensi (Marzuki, 2014).”

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menganalisis serta mengidentifikasi bahan hukum, kemudian diinventarisasi, selanjutnya bahan hukum diklasifikasikan, serta menggunakan internet untuk menunjang bahan hukum yang mempunyai relasi dengan isu hukum pada penelitian ini. Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deduktif yaitu penjabaran dimulai dari pernyataan umum selanjutnya dijabarkan pada pembahasan yang lebih khusus, kemudian disimpulkan (Marzuki, 2014).”

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran “Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan Terhadap Penyelenggaraan Negara”

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek* (Syaukani dan Thohari, 1999). Menurut Padmo Wahjono

(1986), politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang akan dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, dengan demikian politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*). Sunaryati Hartono tidak mendefinisikan politik hukum secara eksplisif, namun ia melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia (Hartono, 1991). Lebih lanjut Moh. Mahfud MD (2009) menyebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Berdasarkan beberapa definisi politik hukum yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijaksanaan publik yang sebagai dasar untuk menyelenggarakan negara khususnya dalam bidang hukum mengenai hukum yang akan berjalan, sedang berjalan dan telah berlaku yang diambil dari nilai-nilai yang tumbuh dan hidup serta berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4.”

Peran politik hukum terhadap pembangunan hukum nasional di Indonesia tidak bisa dilepas dari konteks sejarah. Sebagaimana diketahui, setelah Indonesia merdeka hingga pasca reformasi bangsa Indonesia telah berupaya untuk membenahi sistem hukum nasional sesuai dengan perkembangan negara Indonesia saat ini. Sepanjang sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian (berdasarkan periode sistem politik) antara politik yang demokratis dan politik otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan politik tersebut, karakter produk hukum juga turut berubah. Terjadinya perubahan tersebut dikarenakan hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah apabila politik yang melahirkannya berubah.”

Tampak jelas dan terbukti bahwa ”hukum sebagai produk politik” sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. “Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Suharto jatuh, maka peraturan hukum juga turut serta diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berikut ini beberapa” contohnya (Moh. Mahfud, 2009):

1. UU tentang “Partai Politik dan Gelangan Karya diganti dengan UU tentang Kepartaian. Jika semula rakyat dipaksa untuk hanya menerima dan memilih tiga organisasi sosial politik tanpa boleh mengajukan alternatif, maka sekarang

rakyat diperbolehkan membentuk partai politik yang eksistensinya di parlemen bisa dibatasi oleh rakyat melalui pemilu dengan memberlakukan *electoral theshold dan/atau parliamentary threshold*.”

2. UU tentang “Pemilu dibongkar dengan menghapus porsi anggota DPR dan MPR yang diangkat oleh presiden. Penyelenggara pemilu juga dilepaskan dari hubungan struktural dengan pemerintah, dari yang semula diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dialihkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat mandiri.”
3. UU tentang “Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dirombak sejalan dengan perubahan UU tentang Pemilu. Perubahan atas UU ini sampai tahun 2004 berisi pengurangan terhadap jumlah anggota DPR yang diangkat serta pengangkatan anggota MPR secara lebih terbuka, namun sejak pemilu 2004 perubahan atas UU sudah meniadakan pengangkatan sama sekali dan memasukkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara yang baru sejalan dengan amandemen atas UUD 1945” yang menentukan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
4. UU tentang Pemerintah “Daerah juga diganti, dari yang semula berasas otonomi nyata dan bertanggung jawab menjadi berasas otonomi luas, dari yang secara politik sentralistik menjadi desentralistik. Selain contoh-contoh di atas, masih banyak UU lain yang di ubah sejalan dengan perubahan politik dari Orde Baru ke Reformasi. Seperti tentang ketentuan Surat Isin Penerbitan Pers (SIUPP) di cabut, Dwifungsi ABRI dihapus, TNI pisah dari POLRI, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (PA) dihapus, Kekuasaan kehakiman disatukan, dan masih banyak contoh lainnya.”

Perubahan hukum bukan hanya mengantarkan perubahan berbagai UU seperti yang dikemukakan di atas, melainkan menyentuh juga peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dan UUD 1945. Pada tingkat Tap MPR yang mula-mula ditiadakan adalah Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, tetapi akhirnya Tap MPR sendiri dinyatakan dihapus dari peraturan perundang-undangan” sejalan dengan perubahan atau amandemen atas UUD 1945 (Moh. Mahfud, 2009).

Perubahan Undang-Undang Dasar Amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antar lembaga negara dari yang vertikal struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara diturunkan derajatnya menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR, DPD,

Presiden, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Dengan posisi yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum tidak lagi mengenal Tap MPR sebagai peraturan. Adapun Tap MPR yang sudah terlanjur ada yang jumlahnya mencapai 139 Tap sejak tahun 1960 hingga tahun 2003 tetap berlaku sesuai dengan perintah pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 hasil amandemen, MPR mengeluarkan Tap No. I/MPR/2003 merupakan Tap Terakhir yang menutup semua Tap MPR yang bersifat mengatur dalam arti tidak boleh ada lagi setelah itu Tap MPR yang bersifat mengatur. Penghapusan Tap MPR seperti yang telah disinggung di atas sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan akibat dari perubahan atau amandemen atas UUD 1945. Perubahan UUD 1945 itu sendiri merupakan produk politik hukum di Indonesia pasca reformasi. Terdapat hal lain yang memperkuat alasan dilakukannya amandemen atau perubahan UUD 1945 yakni alasan konstitusi sebagai *resultante* atau produk kesepakatan politik sebagaimana dikemukakan oleh KC Whese. Sebagai *resultante*, konstitusi merupakan kesepakatan pembuatannya sesuai dengan keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya pada saat dibuat (Wheare, 1975).”

Secara berturut-turut beberapa lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum tertentu setelah adanya amandemen UUD 1945, sebagai berikut (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.):”

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

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

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 memiliki wewenang merencanakan, menyusun dan membahas RUU, memberikan persetujuan terhadap Perpu.”

Lembaga yang diberikan kewenangan dalam membuat peraturan yang dibuat dalam bentuk RUU sebagaimana disebutkan di atas harus memenuhi apa yang diinginkan masyarakat dalam hal ini di jelaskan di pasal 5 Undang-undang No 15 tahun 2019 atas perubahan undang-undang No 12 tahun 2011 tentang peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang berbunyi dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi, kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian jenis, hirarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan (Wahyudi et al, 2020).”

Politik hukum pada dasarnya merupakan pemikiran yang menjadi dasar campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara (Pemerintah, DPR, dan sebagainya) pada hukum. Campur tangan negara dengan alat perlengkapannya pada hukum, dalam hal; Pertama, penciptaan hukum, yaitu negara berkewajiban memelihara keadilan dan ketertiban; Kedua, pelaksanaan hukum, yaitu negara berkewajiban mengadakan alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara tertentu yang ditentukan oleh negara, antara lain melalui pengadilan, dan Ketiga, perkembangan hukum, yaitu hukum disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat. Negara berusaha mempengaruhi perkembangan kesadaran hukum masyarakat, sehingga negara mempengaruhi perkembangan hukum (Badan Pembinaan, 2012).”

Sebagaimana kita ketahui bahwa produk hukum di Indonesia merupakan produk politik. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Begitu pula Presiden, berhak mengajukan RUU kepada DPR, sehingga pengesahan suatu Rancangan Peraturan Perundang-Undangan menjadi Undang-undang adalah bentuk kesepakatan bersama antara Presiden (Eksekutif) dan DPR (Legislatif). Inilah politik hukum yang berjalan saat ini sebagaimana amanat Konstitusi. Pada sistem hukum perundang-undangan di Indonesia, kekuatan hukum yang diperoleh oleh suatu perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Sebagaimana jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:”

- 4) UUD 1945;
- 5) Ketetapan MPR;
- 6) Undang-Undang;
- 7) Peraturan Pemerintah;
- 8) Peraturan Presiden;

- 9) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 10) Peraturan Daerah/Kota;

Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus melihat hierarki diatas. Tidak satu hukum pun boleh bertentangan dengan hierarki ini. Adapun tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang ada ataupun materi muatannya yang bertentangan dengan hierarki yang lebih tinggi maka, telah ada mekanisme evaluasi terhadapnya. Untuk peraturan perundang-undangan yang sekiranya bertentangan dengan Konstitusi yaitu UUD 1945 maka mekanisme pengujiannya adalah dengan mengajukan permohonan uji materi di Mahkamah Agung. Sedangkan untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang sekiranya bertentangan dengan undang-undang, maka mekanisme pengujiannya pada kekuasaan Mahkamah Agung. Namun perlu diketahui, bahwa kendati bersifat hierarki bukan berarti perumusan dan penetapan peraturan perundang-undangan selalu bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada persis diatasnya." Penyusunan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan itu semata-mata dalam "rangka mensinkronkan atau menghindari konflik pelaksanaan antara satu aturan dengan aturan yang lain. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan diharapkan berjalan sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan tersebut."

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sedangkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Tujuan dari Prolegnas dan Prolegda ini adalah dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional di Indonesia. Dengan adanya Prolegnas dan Prolegda ini tidak berarti tidak dapat membuat suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda di luar Prolegnas dan Prolegda tersebut. Akan tetapi dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas untuk mengatasi keadaan luar biasa/konflik/bencana alam atau keadaan tertentu lainnya yang terkait dengan urgensi nasional atas RUU tersebut. Hal yang sama dengan Raperda, DPRD ataupun Gubernur dapat mengajukan Raperda diluar Prolegda untuk mengatasi keadaan luar biasa/konflik/bencana alam, akibat adanya kerjasama dengan pihak lain dan keadaan tertentu lainnya yang terkait dengan urgensi daerah atas Raperda yang dapat disetujui bersama oleh alat Badan Legislasi Daerah dan Biro Hukum Provinsi. Terkait dengan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia harus mencerminkan beberapa asas penting. Asas-asas tersebut adalah;"

1. Asas pengayoman, "yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat."

2. Asas kemanusiaan, yaitu "bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap penduduk Indonesia secara proporsial."
3. Asas kekeluargaan, yaitu "bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mufakat dalam setiap pengambilan keputusan."
4. Asas kenusantaraan, yaitu "bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, sekaligus materi muatan yang peraturan perundang-undangan yang di daerah pun merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945."
5. Asas Bhinneka Tunggal Ika, yaitu "bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara."
6. Asas Keadilan, yaitu "bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara."
7. Asas kesamaan "dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain; agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial."
8. Asas ketertiban "dan kepastian hukum, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum."
9. Asas keseimbangan, "keserasian dan keselarasan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara."

Selain itu terdapat beberapa asas lainnya yang disesuaikan dengan bidang hukum yang bersangkutan. Sebagaimana dalam hukum Pidana misalnya; asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah." Sedangkan pada hukum perdata khususnya hukum perjanjian seperti, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas tersebut wajib dianut oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, sehingga dalam pembentukannya akan memenuhi seluruh kaidah secara holistik ataupun menyeluruh. Asas-asas tersebutlah yang menjadi pedoman dan pakem bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain asas-asas tersebut, dalam membentuk peraturan

perundang-undangan harus dilakukan dengan dasar adanya.”

- a. Tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukannya;
- b. Harus dibuat oleh lembaga yang tepat dan memang berwenang;
- c. Materi muatannya harus tepat dan sesuai dengan jenis dan hierarki;
- d. Efektifitas aplikasinya di dalam masyarakat baik secara sosiologis-filosofis maupun yuridis.
- e. Benar-benar “dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;”
- f. Sistematika, “pilihan kata bahkan istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam penafsiran dalam pelaksanaannya;”
- g. Seluruh lapisan “masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.”

Terkait dengan partisipasi masyarakat secara langsung dalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan telah dijamin dalam Undang-undang. Jaminan partisipasi masyarakat diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dapat dilakukan melalui rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan atau seminar/lokakarya/diskusi. Masyarakat yang dimaksud adalah perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undang.

Begitu pula setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undang harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Hal ini ada kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana. Ketentuan pidana hanya boleh dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pemidanaan terkait dengan pembatasan hak asasi masyarakat, sehingga untuk membatasi hak-hak nya perlu pendapat, pertimbangan dan masyarakat yang bersangkutan dilibatkan dalam proses pembentukannya. Karena pada akhirnya, hak-hak masyarakat lah nanti nya yang akan dibatasi.”

Berdasarkan beberapa uraian tersebut di atas, apabila dikaitkan dengan pengaturan materi pokok baru sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, arah politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya hanya mengatur dari tahapan perencanaan sampai dengan proses pengundangan suatu peraturan perundang-undangan. Berdasarkan

ketentuan terbaru dari undang-undang tersebut di atas, proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat secara politik hukum ada tiga hal penting dalam perubahan undang-undang ini yakni:”

1. *Carry-over*, “bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah mencapai pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan belum selesai, disampaikan kepada DPR periode berikutnya serta dapat dimasukkan kembali dalam program legislasi nasional jangka menengah dan/atau program legislasi nasional sesuai kebutuhan nasional.”
2. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, kegiatan ini “untuk mengetahui ketercapaian, berpikir, dan manfaat atas pelaksanaan suatu undang-undang; dan”
3. Pembentukan peraturan “perundang-undangan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri dan kepala lembaga yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.”

Perwujudan ini tentunya mengharapkan ada kesinambungan “antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dikontrol. Ini juga merupakan pekerjaan masih perlu diwujudkan secara nasional.”

4. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan Peran politik hukum terhadap pembangunan hukum nasional di Indonesia tidak bisa dilepas dari konteks sejarah. Sebagaimana diketahui, setelah Indonesia merdeka hingga pasca reformasi bangsa Indonesia telah berupaya untuk membenahi sistem hukum nasional sesuai dengan perkembangan negara Indonesia saat ini, Perubahan hukum bukan hanya mengantarkan perubahan berbagai UU melainkan menyentuh juga peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dan UUD 1945, Lembaga yang diberikan kewenangan dalam membuat peraturan yang dibuat dalam bentuk RUU yang harus memenuhi apa yang diinginkan masyarakat, Terkait dengan partisipasi masyarakat secara langsung dalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan telah dijamin dalam Undang-undang sebagaimana jaminan partisipasi masyarakat diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.”

Untuk menentukan arah politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya hanya mengatur dari tahapan perencanaan sampai dengan proses pengundangan suatu peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat secara politik hukum ada tiga hal penting dalam perubahan undang-undang ini yakni:”

1. *Carry-over*, “bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah mencapai pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan belum selesai, disampaikan kepada DPR periode berikutnya serta dapat dimasukkan kembali dalam program legislasi nasional jangka menengah dan/atau program legislasi nasional sesuai kebutuhan nasional.”
2. Pemantauan “dan peninjauan terhadap undang-undang, kegiatan ini untuk mengetahui ketercapaian, berpikir, dan manfaat atas pelaksanaan suatu undang-undang; dan”
3. Pembentukan “peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri dan kepala lembaga yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.”

Perwujudan ini tentunya mengharapkan ada kesinambungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dikontrol sebagaimana peraturan perundang-undangan yang sekiranya bertentangan dengan Konstitusi yaitu UUD 1945 maka mekanisme pengujiannya adalah dengan mengajukan permohonan uji materi di Mahkamah Agung, Sedangkan untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang sekiranya bertentangan dengan undang-undang, maka mekanisme pengujiannya pada kekuasaan Mahkamah Agung.”

Maka dengan adanya pengaturan ini merupakan langkah perbaikan produk politik hukum indonesia guna mewujudkan peran pemerintah dalam proses pembentukan peraturan yang lebih eksplisit dan terarah agar tidak terjadinya tumpang tindih dan meminimalisir kepentingan elit politik, sehingga terciptanya peraturan baik dari hulu sampai dengan hilir tidak terdapat permasalahan.”

5. DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2012. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. 2010. *Pedoman Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undang*
- Hartono, Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni. 1991
- Iswantoro. 2018. “Politik Hukum Pembentukan dan Penataan Peraturan Perundang-Undang”, *Jurnal Majelis : Media Aspirasi Konstitusi*, Edisi 05/Mei
- Marzuki, HM. Laica. 2006. “Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi*, Vol. 3 Nomor 1
- Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana”
- MD, Moh. Mahfud. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- MD, Moh. Mahfud. 1999. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES
- Soehino. 1980. *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Liberty.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. 2009. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Sopiani dan Mubaroq, Zinal. 2020. “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 17 No. 2
- Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin. 1999. *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Wahyudin, Yoyon M. Darusman, dan Bambang Wiyono. 2020. “Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Ditinjau Dari Undang-Undang No 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”, *Jurnal Lex Specialist*, Vol. 1 No. 2, 2020
- Wahyono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Cet. II. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1986
- Wheare, K.C. 1975. *The Modern Constitutions*. 3rd Impression. London-New York-teronto : Oxford University Press.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.