

# PENINGKATAN KUALITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (SUATU PENDEKATAN *INPUT* DAN *OUTPUT*)

Oleh: Prof. HAS Natabaya, SH, LL.M<sup>1</sup>

## I. Pendahuluan

Pengertian kata “kualitas” dalam judul tulisan di atas adalah menggambarkan proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari sejak hulu sampai ke hilir yang telah memenuhi aturan main yang ditetapkan dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU-P3), dan UU lain serta peraturan perundang-undangan pelaksanaannya yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Pusat dan Daerah. Di samping itu peraturan perundang-undangan yang berkualitas apabila telah memenuhi aspirasi dan keinginan masyarakat luas, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dipatuhi dan ditaati karena kesadaran hukum masyarakat yang tinggi dan bukan karena keterpaksaan. Terakhir, tolok ukur kualitas peraturan perundang-undangan tersebut apabila telah ditetapkan (melalui kasus) oleh Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan UUD 1945 (bagi UU) atau oleh Mahkamah Agung tidak bertentangan dengan UU (bagi peraturan perundang-undangan di bawah UU).

Namun demikian karena peraturan perundang-undangan (khususnya UU dan Perda) adalah produk politis maka kalau dikaitkan dengan kata “politik”, paling tidak ada dua makna yang harus disepakati terlebih dahulu agar dapat mengikuti isi tulisan ini. *Pertama*, adalah politik dalam artian kebijakan (*policy/beleids*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sejak dari hulu sampai dengan hilir dan dari jenisnya yang paling tinggi dalam hirarkinya sampai dengan yang paling rendah baik produk pusat maupun daerah. *Kedua*, kita akan membicarakan politik dalam artian politik praktis yang diambil oleh para anggota DPR dan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya, dalam arti bagaimana tingkah laku dan langkah politik DPR/DPRD (sebagai pembentuk UU/Perda yang utama (*primaire*

<sup>1</sup> Hakim Mahkamah Konstitusi (2003 s/d sekarang), Mantan Kepala BPHN Departemen Kehakiman (2000-2002) dan Staf Ahli Khusus Menteri Kehakiman (2002-2003).

*wetgever*) yang diwujudkan oleh para anggota Dewan yang terkelompok dalam fraksi-fraksi partai politik dalam menyikapi dan menyiiasi pembentukan UU/Perda yang (baca: seharusnya) merupakan aspirasi atau keinginan masyarakat luas yang kemudian dituangkan dalam norma-norma pasal UU/Perda, serta tingkah dan langkah Pemerintah (Presiden/Kepala Daerah) sebagai pembentuk UU/Perda serta (*mede wetgever*) dalam pembahasan RUU/Raperda. Dari sudut filosofis, sosiologis, dan yuridis, secara normatif sudah tertuang dalam UU-P3 beserta Lampirannya yang berisi Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (termasuk di dalamnya aspek kebahasaan dalam pembentukan norma). Dari sudut psikologis, dan ekonomis, tercermin dalam masalah biaya pembuatan dan penegakannya apakah efisien dan efektif ataukah tidak. Semuanya ini ada hubungannya dengan kualitas suatu peraturan perundang-undangan.

## II. *Input dan Output Tahap Pra Rancangan*

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tahap pra rancangan (perencanaan, pengkajian, dan naskah akademik) sebagai embrio (khususnya) RUU/Raperda, agar kualitas hasil penelitian dan pengkajian dan penyusunan naskah akademiknya dapat ditingkatkan, maka perlu masukan-masukan (*input*) berupa permasalahan-permasalahan yang dicarikan solusinya harus benar-benar masalah yang mendasar, penting, dan substansial dalam menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Masalah-masalah tersebut kemudian dicarikan solusinya melalui pengkajian dan penelitian sesuai dengan metoda baku penelitian. Dan akhirnya dengan hasil penelitian dan pengkajian yang berkualitas akan bermuara pada tersusunnya naskah akademik yang berkualitas pula karena telah didasarkan pada penelitian dan pengkajian secara komprehensif dari berbagai sudut antara lain sudut filosofis, yuridis, dan sosiologis. Pada tahap ini kualitas dari penelitian, pengkajian, dan naskah akademik juga tidak lepas dari kualitas para peneliti yang menyusunnya. Para peneliti ini haruslah di samping mempunyai pendidikan formal standar yang diperlukan sebagai peneliti juga mempunyai ketrampilan khusus sebagai peneliti baik yang menjabat sebagai pejabat fungsional peneliti maupun bukan. Naskah akademik RUU/Raperda ini merupakan embrio dari RUU/Raperda baik yang dipersiapkan oleh Dewan maupun oleh Pemerintah. Naskah akademik ini dapat dipersiapkan oleh DPR/DPRD (dalam hal ini Badan Legislasi di DPR atau Panitia Legislasi di DPRD) maupun oleh Pemerintah dan perguruan tinggi.

### III. *Input dan Output Tahap Perancangan*

Dalam teori dan praktik sering kita berbeda pendapat dengan apa yang dimaksud dengan “perancangan peraturan perundang-undangan”. Sebagian orang mengartikan perancangan peraturan perundang-undangan secara sempit. Menurut pendapat ini, perancangan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan “merumuskan” bahan-bahan hukum ke dalam bentuk yang bersifat normatif. Dengan demikian, menurut pandangan ini, perancangan peraturan perundang-undangan hanya berkenaan dengan aspek kebahasaan, seperti pilihan kata (diksi), istilah, frasa, dan penyusunan kalimat, serta hal-hal lainnya yang berkaitan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan menguasai teknik ini mereka beranggapan sudah cukup untuk dapat merancang peraturan perundang-undangan dengan baik. Pandangan ini menurut beberapa penulis di bawah ini, sebenarnya tidak seluruhnya salah, tetapi kurang lengkap. Dari beberapa bahan kepustakaan, perancangan peraturan perundang-undangan meliputi berbagai kegiatan antara lain menurut Reeds Dickerson (1965:7) adalah tahap *conception* (konsepsi) dan tahap *composition* (komposisi). Berdasarkan pendapat ini maka dapat dilihat bahwa pandangan yang menganggap perancangan peraturan perundang-undangan sebagai kegiatan yang menyangkut perumusan, hanya merupakan sebagian saja dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan. Jauh sebelum menuliskan penanya ke dalam bentuk rumusan-rumusan hukum, para Perancang terlebih dahulu harus melakukan beberapa kegiatan. Bahkan menghabiskan sebagian besar waktu yang diperlukan (95%), sedang waktu selebihnya (5%) digunakan untuk komposisi (Reeds Dickerson, 1965: 46).

Di Indonesia, kegiatan-kegiatan semacam di atas, juga telah dilakukan selama ini baik sebelum dan selama perancangan peraturan perundang-undangan di instansi pemerintah Pusat dan Daerah. Kegiatan pra perancangan antara lain dengan mengadakan studi kelayakan, penelitian dan pengkajian serta penyusunan naskah akademisnya. Sedangkan kegiatan selama perancangan (khususnya RUU/Raperda) dilakukan dalam suatu panitia antardep/antarinstansi sampai dengan disetujuinya bersama oleh Presiden/Kepala Daerah dan DPR/DPRD.

Pada tahap penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan (khususnya RUU dan Raperda) agar bahan-bahan yang didapatkan dari penelitian, pengkajian dan naskah akademik yang sudah dikategorikan berkualitas tadi dapat disusun dalam bentuk RUU/Raperda yang juga berkualitas, maka penggarapannya harus melibatkan para pembentuk peraturan perundang-undangan yang berkualitas pula. Dalam hal ini secara

yuridis-konstitusional diwakili oleh anggota Dewan (legislator) dan pejabat dari pemerintah (Presiden dan Menteri beserta Stafnya, khususnya para perancang peraturan perundang-undangan atau *legislative drafter* di lingkungan pemerintah Pusat dan Kepala Daerah beserta Stafnya khususnya para *legislative drafter* daerah). Di lingkungan Dewan, para legislator juga dapat memanfaatkan Staf Ahli (termasuk para *legislative drafter*) yang disediakan oleh Kesekretariatan Dewan untuk membantu menyusun rancangan peraturan perundang-undangan yang menjadi inisiatifnya.

#### IV. *Input dan Output* Dari Masyarakat

Agar suatu rancangan peraturan perundang-undangan kelak dapat dipatuhi oleh masyarakat, keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung juga memegang peranan penting dalam meningkatkan kualitas suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat ini juga merupakan proses demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Semakin banyak dan intens masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik di lingkungan Dewan maupun di lingkungan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka semakin kecil reaksi menentang (negatif) dari masyarakat nantinya setelah rancangan tersebut menjadi peraturan perundang-undangan.

Namun demikian keterlibatan masyarakat ini juga harus ditentukan kuantitas dan kualitasnya sehingga tidak asal melibatkan saja. Keterlibatan masyarakat harus disesuaikan dengan substansi yang (akan) diatur dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Artinya para pembentuk peraturan perundang-undangan harus menentukan golongan (wakil) masyarakat mana saja yang dapat dilibatkan. Bahkan keterlibatan tersebut terus dapat dilanjutkan setelah suatu rancangan peraturan perundang-undangan sudah jadi melalui sosialisasi, sebelum dibahas bersama dengan Dewan (RUU/Raperda), ataupun sebelum disahkan/ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan bagi rancangan di bawah UU dan Perda.

Keterlibatan masyarakat juga dapat terus dilanjutkan pada pembahasan di DPR/DPRD baik secara langsung melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU) maupun seyogyanya secara tidak langsung melalui komunikasi tertulis maupun lisan yang dialamatkan kepada Panitia Khusus (Pansus) atau Menteri yang mewakili Pemerintah (Presiden) yang membahas suatu RUU. Pada tingkat daerah, keterlibatan langsung dari masyarakat ini juga

penting dalam penyusunan Raperda. Lebih-lebih kalau RUU/Raperda tersebut sangat sensitif karena menyangkut kepentingan khusus bagi golongan tertentu dalam masyarakat Indonesia yang sangat pluralistik, sehingga menjadi *conditio sine quanon* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

## V. *Input dan Output Tahap Pembahasan Di DPR/DPD*

Sebagaimana diuraikan di atas, UU/Perda adalah produk politik berbaju yuridis. Dikatakan produk politik karena dibentuk oleh lembaga politik yaitu DPR/DPD dan Pemerintah/Presiden dan Kepala Daerah. Anggota DPR/DPD dan Presiden/Kepala Daerah tersebut dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Di atas sudah dibedakan makna kata “politik”. Dalam subbagian ini kata “politik” diartikan sebagai langkah dan strategi politik anggota Dewan dalam menyikapi dan menyiasati pembentukan suatu RUU/Raperda. Langkah ini perlu ditingkatkan kualitasnya dengan meningkatkan kualitas para anggota Dewan itu sendiri. Peningkatan tersebut dapat berupa pendidikan standar minimal S1, pendidikan keahlian/ketrampilan, maupun penambahan pengetahuan dan wawasan dengan mengadakan studi banding ke beberapa negara. Mengenai keahlian/ketrampilan teknis penyusunan RUU tidak merupakan kewajiban karena dapat memanfaatkan para *legislative drafter* yang diperbantukan kepada mereka. Namun dalam hal ini justru keahlian/ketrampilan para *legislative drafter* itulah yang harus ditingkatkan kualitas profesionalitasnya melalui berbagai pendidikan maupun kursus-kursus ketrampilan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dewan sebagai lembaga politik tentunya tidak lepas dari kepentingan politik para anggotanya (partai politik). Menjadi semacam kewajaran di mana saja di seluruh dunia para anggota Dewan menyuarakan aspirasi politik partainya, sedangkan aspirasi masyarakat (konstituennya) menjadi nomor dua. Partai Politik yang diwakili oleh anggota Dewan tersebut yang berkualitas tentunya akan menyuarakan para konstituennya dalam pembahasan suatu RUU sehingga aspirasi para konstituennya tentunya akan selaras dan serasi dengan suara anggota Dewan dalam menentukan pendapatnya dalam pembahasan suatu RUU/Raperda.

Tidak jarang dalam pembahasan suatu RUU terjadi kompromi politik yang kadang berkualitas kadang tidak. Dikatakan berkualitas kalau kompromi politik tersebut adalah sesuai dengan kehendak mayoritas masyarakat atau sesuai dengan kepentingan umum. Tidak berkualitas kalau

kompromi politik tersebut hanyalah untuk kepentingan golongan bahkan perorangan. Oleh karena itu dalam hal ini menjadi suatu keniscayaan bahwa anggota Dewan tersebut adalah seorang negarawan karena mewakili rakyat untuk mengatur kepentingan rakyat banyak dalam suatu UU/Perda. Demikian pula seorang Presiden/Wakil Presiden dan Kepala Daerah adalah juga negarawan karena diberi kepercayaan oleh rakyat untuk memimpin pemerintahan (negara dan daerah) dan salah satu tugasnya membuat peraturan perundang-undangan (UU dan Perda) yang mengatur kepentingan umum.

Dalam pembahasan RUU/Raperda sebagaimana diutarakan di atas masih perlu melibatkan kembali masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, khususnya masyarakat yang akan terkena langsung oleh UU/Perda tersebut. Namun keterlibatan ini juga harus dibatasi pada tahapan sebelum suatu RUU/Raperda dibahas bersama (tahap pra rancangan inisiatif baik di DPR maupun DPRD, sebelum ditentukan menjadi rancangan inisiatif) dan pada saat pembahasan bersama DPR/DPRD dan Pemerintah/Pemda melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), sehingga masukan-masukan yang diberikan oleh masyarakat dapat ditampung secara efisien dan efektif.

## VI. *Input dan Output Tahap Penegakan Hukum*

Dalam sistem hukum suatu bangsa paling tidak akan terdiri atas tiga komponen yang saling terkait dan saling tergantung serta tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Komponen pertama adalah pembentuk dan aparatur penegak hukumnya. Komponen kedua adalah hukumnya sendiri yang dibentuk oleh pembentuknya dan bagaimana penegakan hukumnya oleh aparatur penegak hukum. Ketiga adalah budaya hukum serta kesadaran hukum masyarakat bangsa tersebut. Kalau ketiganya berjalan seiring, serasi dan seimbang maka otomatis hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat bangsa tersebut ke kehidupan yang teratur, damai, dan berkeadilan, akan eksis menjadi suatu budaya hukum yang terinternalisasi dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut Friedman, bahwa sistem hukum pada umumnya mempunyai tiga unsur yang saling terkait dan pengaruh-mempengaruhi yang merupakan suatu totalitas yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Sistem hukum (*legal sistem*) tidak dapat dipandang sebagai sekedar kaidah hukum (materi hukum) yang abstrak normatif, yang lazim disebut "*de wetten papiereen muur*". Friedman dalam bukunya, *the Legal Sistem*, Russel Sege Foundation, New York (1975:5) memandang "sistem" sebagai "*an operating*

*unit with defenite bounderies*". Memahami kata "*sistem*" sebagai *an operating unit* (unit operasional), mensyaratkan gerak dinamis antar pelbagai komponen pendukung sistem. Tiga komponen pada setiap sistem hukum menurut Friedman yaitu; Pertama, Substansi (*Substance or the rules*). Kedua, Struktur (*Structure*). Ketiga, Budaya Hukum (*Legal Culture*). Ketiga hal ini kalau dikaitkan dengan system yang berlaku dalam beberapa masyarakat hukum adat dapat dianalogikan semacam *tigo tungku sajarangan* atau *dalihan natolu*.<sup>2</sup>

Karena peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum maka sistem peraturan perundang-undangan kalau dikaitkan dengan teorinya Friedman di atas minimal juga terdiri atas tiga unsur yaitu terdiri atas: 1. substansi (materi muatan peraturan perundang-undangan); 2. struktur (yaitu pembentukannya dan penegakannya); 2. kultur (kesadaran hukum atau budaya masyarakat untuk melaksanakannya) yang semuanya itu berbasis pada Pancasila dan UUD 1945.

Penegakan hukum (peraturan perundang-undangan) merupakan bagian dari struktur (*structure*) sekaligus materi/substansi (*substances*) dan budaya hukum (*culture*) sebagaimana dikatakan Friedman di atas. Mengapa karena dalam penegakan hukum (peraturan perundang-undangan) tersebut mencakup aparatur penegak hukumnya yang harus berkualitas. Artinya para aparatur penegak hukum tersebut haruslah melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing secara profesional dan tidak pilih bulu dalam melakukan kewajibannya serta adil dalam mengambil keputusan. Aparatur penegak hukum ini yang inti adalah polisi, jaksa, pengacara (advokat), dan hakim. Apabila keempat aparatur penegak hukum ini profesional dan berjalan sesuai dengan standar dan ketentuan hukum yang berlaku maka semua tindakannya tentunya akan berkualitas pula yang muaranya adalah terpenuhinya rasa ketentraman, ketertiban dan keadilan dalam masyarakat. Di samping itu dalam tahap penegakan hukum ini menyangkut materi/substansi hukum yang ditegakkan sekaligus budaya hukum masyarakat yang terkena atau akan terkena hukum tersebut.

Berbicara mengenai budaya hukum, suatu peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan uraian di atas dan sudah memenuhi unsur-unsur dan asas pembentukannya yang baik, sehingga dianggap berkualitas, namun dalam penerapannya juga akan tergantung kepada kualitas anggota

<sup>2</sup> Untuk memahami peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai suatu sistem lihat dan baca buku karangan HAS Natabaya : *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia* dan Buku karangan Jimly Assiddiqie: *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

masyarakat yang akan terkena oleh peraturan tersebut. Kalau kualitas anggota masyarakat tinggi dan kepatuhan kepada hukum juga tinggi, maka Insya Allah peraturan yang berkualitas ditopang oleh masyarakat yang kualitas kesadaran hukumnya tinggi akan memuluskan jalannya negara hukum yang demokratis.

Terakhir, sebagai tolok ukur berkualitas atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari sering atau tidaknya atau tidak pernahnya dilanggar oleh masyarakat. Apabila suatu peraturan perundang-undangan khususnya UU sering diajukan pengujiannya baik ke Mahkamah Konstitusi (UU) maupun ke Mahkamah Agung (peraturan perundang-undangan di bawah UU) perlu dipertanyakan kualitasnya apakah sudah dilakukan pembuatannya sebagaimana diuraikan di atas atau belum. Kalau diteliti sudah mungkin tidak bicara soal kualitas, melainkan barangkali peraturan perundang-undangan tersebut sudah waktunya diganti atau diubah karena memang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

## VII. Penutup

Pemahaman tentang peraturan perundang-undangan yang berkualitas haruslah dilihat secara komprehensif. Artinya tidak hanya dilihat dari aspek legalitas saja namun juga harus dilihat dari aspek lainnya misalnya dari aspek prosedural, kelembagaan, pembentuknya (SDM), penegakan hukumnya dan budaya hukum masyarakat yang terkena peraturan tersebut.

Kualitas peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya kualitas SDM pembentuk dan penegaknya serta budaya hukum masyarakatnya akan memuluskan jalannya negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasarkan hukum, dan muaranya adalah meningkatnya kualitas kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, SA, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, tidak dipublikasikan, Jakarta, 1990.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992.



HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeen Willink, Zwolle, 1987.

Jimly Asshiddiqie *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Reed Dickerson, *Legislative Drafting*, Little Brown and Co, Boston, Toronto, 1954, 1965.

