

# PENINGKATAN KUALITAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Oleh : Suhariyono AR<sup>1</sup>

## 1. Pendahuluan

Sesudah menjalani kehidupan sebagai bangsa yang merdeka selama setengah abad lebih, sampailah bangsa kita pada masa-masa kritis yang cukup mendasar. Kita tidak lagi sekadar menghadapi persoalan-persoalan yang berkadar kuantitatif, melainkan sudah bernilai kualitatif dalam membentuk hukum (peraturan perundang-undangan), melaksanakan, dan menegakkannya.

Berdiri di atas tahun 2007, apalagi membandingkannya dengan keadaan pada tahun 1945 dan lebih maju lagi pada permulaan abad kedupuluh, Indonesia memang sudah berubah sangat besar dan perubahan itu berlangsung dengan cepat dan semakin cepat. Hukum pun dibuat untuk mencapai perkembangan tersebut, walaupun sangat tersengal-sengal. Sebagaimana kita sadari bersama bahwa hukum berusaha mencapai perkembangan tersebut, namun ternyata masyarakatnya belum siap untuk melaksanakan hukum yang dibuatnya itu. Padahal hukum harus ada dalam masyarakat dengan tugas menjaga ketertiban, keamanan, dan memberikan keadilan.

Tentang keadaan tersebut, Satjipto Rahardjo pernah bertanya apakah “hukum untuk masyarakat” atau “masyarakat untuk hukum”?<sup>2</sup> Memilih yang pertama menimbulkan suasana yang dinamis, sedangkan yang kedua statis dan stagnant atau macet. Kiranya cukup jelas bahwa kemacetan tersebut terjadi karena masyarakat yang berubah itu dipaksa untuk dimasukkan ke dalam bagan-bagan hukum yang ada.

Kendati kita memilih yang pertama yakni “hukum untuk masyarakat”, bagi suatu bangsa yang berubah dengan cepat, siasat tersebut tidak sepenuhnya menjamin bahwa keadaan akan teratasi dengan baik. Sebab pertanyaan yang kemudian bisa diajukan adalah “seberapa besar” perubahan dilakukan agar hukum benar-benar dapat disiapkan untuk melayani masyarakatnya dengan baik?

<sup>1</sup> Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan Ditjen Peraturan Perundang-undangan Dep. Hukum dan Hak Asasi Manusia

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hal. 43.

Mochtar Kusumaatmadja, tampaknya juga bertanya dan pesimis terhadap hukum di Indonesia, karena tanda-tanda mulai tumbuhnya pengakuan dari pentingnya fungsi hukum pembangunan, menunjukkan bahwa kita tidak dapat menghindari kesan bahwa di tengah-tengah kesibukan tentang pembangunan ini terdapat suatu kelesuan (*melaise*) atau kurang percayaan akan hukum dan gunanya dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Harkristuti Harkrisnowo juga merasa pilu tentang hukum di Indonesia. Harkristuti menyatakan bahwa di tengah suasana Indonesia yang masih mengalami berbagai cobaan besar sejak masa *fin du siecle* (akhir millenium) sampai kini, tidaklah mudah bagi saya untuk memaparkan kondisi hukum kita tanpa kepiluan yang merebak mendengar dan ratapan mereka yang terluka oleh hukum, dan kegeraman yang membahana pada mereka yang memanfaatkan hukum sebagai alat mencapai tujuan tanpa memakai hati nurani.<sup>4</sup>

Pembangunan hukum di Indonesia sudah berlangsung sejak tahun 1970-an dan sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara mendasar dan komprehensif terhadap kinerja model hukum sebagai “sarana pembaruan masyarakat”.<sup>5</sup> Ketiadaan evaluasi tersebut sudah dapat diantisipasi semula oleh Mochtar Kusumaatmadja yang antara lain mengemukakan bahwa ukuran keberhasilan pembangunan hukum tidak sama dengan pembangunan fisik karena pembangunan fisik jelas dapat dinilai dalam bentuk angka-angka termasuk keberhasilan ataupun kegagalannya.

Romli lebih lanjut menyatakan bahwa proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut dikenal dengan sebutan “penegakan hukum” atau “*law enforcement*”, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik.

Jika demikian halnya, maka hukum di Indonesia, termasuk pembentukannya, tampaknya di luar hukum dalam bentuknya yang murni, yaitu tidak sesuai dengan dunia ide seperti yang dikemukakan oleh Plato. Machfud MD sendiri terkejut terhadap masyarakat yang heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, penjamin keadilan. Banyak sekali

<sup>3</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002, hal. 1

<sup>4</sup> Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pidana: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pidana di Indonesia*, Orasi pada Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 8 Maret 2003, hal. 1.

<sup>5</sup> Romli Atmasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003.

peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Mereka bertanya: mengapa hal itu harus terjadi?<sup>6</sup>

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemukakan seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum.

Politik hukum, kadangkala juga merambah di lingkungan dalam pemerintah pada waktu rancangan peraturan tersebut dibahas antar departemen terkait dengan masalah kepentingan sektor dan kepentingan lainnya. Apakah hal ini termasuk dalam wilayah politik hukum? Kepentingan sektor inilah yang kemudian mempengaruhi politik hukum yang memang sejak semula diharapkan politik hukum dapat bermanfaat atau berguna dalam kehidupan bermasyarakat. Sekali lagi, sterilisasi politik hukum dikotori oleh kepentingan sektor.

Sumber daya manusia, terutama legislator yang dinilai lemah dalam merumuskan dan menuangkan keinginan politik hukumnya dan jumlah perancang peraturan perundang-undangan yang masih minim, juga merupakan salah satu penyebab terjadinya kesenjangan antara kuantitas dan kualitas produk peraturan perundang-undangan.

## 2. Peran Pembentuk RUU

Berdasarkan data yang ada, dapat diketahui bahwa saat ini ada ratusan program legislasi dari seluruh departemen/LPND, baik yang telah selesai disusun maupun yang dalam proses penyusunan, termasuk persiapan naskah akademiknya dan proses harmonisasi di Departemen Hukum dan HAM.

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, hal. 1.

Sebagaimana diketahui bahwa jumlah program legislasi yang diajukan, setiap tahun terus bertambah, padahal oleh Baleg dan Pemerintah telah ditetapkan sebanyak 284 RUU dalam Program Legislasi Nasional 2005-2009. Ternyata, perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menentukan bahwa "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas)." Ketentuan ini kemudian digunakan oleh DPR-RI dan Pemerintah untuk mengembangkan keinginannya mengatur sesuatu dalam undang-undang di luar Prolegnas. Dari keinginan tersebut, ternyata membawa dampak yang sangat luas terhadap pencapaian atau target yang semula telah disepakati yang berakibat terbengkalainya Prolegnas itu sendiri.

Departemen Hukum dan HAM, yang mewakili Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas, selalu menghadapi persoalan karena tidak dapat melarang atau membatasi prakarsa departemen/LPND dalam mengajukan usulan prolegnas baru, apalagi jika program yang diusulkan tersebut benar-benar penting dan perlu untuk melaksanakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan, misalnya, penyelenggaraan pemilu dan parpol serta keinginan untuk mengubah pengaturan mengenai Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Agung.

Posisi tawar terhadap pengajuan prolegnas baru merupakan salah satu persoalan tersendiri karena ternyata DPR-RI, melalui Balegnya, juga mengajukan usulan prolegnas baru di luar yang 284 RUU tersebut. Dengan demikian, makna Prolegnas 2005-2009 sebagai acuan instrumen perencanaan yang terpadu dan sistematis belum sepenuhnya mengikat. Jika Pasal 17 ayat (3) tersebut dibiarkan berkembang dan tanpa kendali, maka yang terjadi adalah munculnya inflasi jumlah RUU yang berakibat "lebih besar pasak daripada tiang", terkait dengan kemampuan DPR-RI dan Pemerintah untuk menyelesaikan program tersebut. Pemerintah pada dasarnya menunggu diundang untuk membahas suatu RUU karena konsekuensi dari pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3). Jadi, kemampuan DPR-RI lebih dipertaruhkan untuk menyelesaikan RUU, dibandingkan dengan Pemerintah.

Peran legislatif sebagai poros utama pembentukan undang-undang sering kali terabaikan karena banyaknya pekerjaan di luar pembentukan RUU yang harus diemban oleh anggota dewan, misalnya, pekerjaan-pekerjaan melakukan *fit and proper test* untuk jabatan pemerintahan

tertentu dan raker-raker lain di luar pembentukan rancangan undang-undang.

### 3. Program Legislasi Nasional Yang Belum Fokus

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan, selain sebagian ditentukan dalam UU P3, secara rinci juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperpu, RPP, dan Rpresiden.

Dalam Perpres 61 ditentukan bahwa penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri (Menteri Hukum dan HAM). Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dan Pemerintah dilakukan dengan memperhatikan konsepsi RUU yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang akan diwujudkan;
- c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Terkait dengan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, Menteri meminta kepada menteri lain dan pimpinan LPND mengenai perencanaan pembentukan RUU di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Penyampaian perencanaan pembentukan RUU disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal menteri lain atau pimpinan LPND telah menyusun naskah akademis, maka naskah akademis tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan RUU.

Setelah RUU disampaikan, Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dengan penyusun perencanaan (pemrakarsa) dan bersama-sama dengan menteri lain dan pimpinan LPND yang terkait dengan substansi RUU. Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan:

- a. falsafah negara;
- b. tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya;

- c. UUD Negara RI Tahun 1945;
- d. undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya; dan
- e. kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dengan RUU tersebut.

Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri. Dalam hal konsepsi RUU tersebut disertai dengan naskah akademis, maka naskah akademis dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi tersebut, dapat diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Konsepsi RUU yang telah memperoleh pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, oleh Menteri wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebagai Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah sebelum dikoordinasikan dengan DPR-RI.

Dalam hal Presiden memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau memberikan arahan terhadap konsepsi RUU, Presiden menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi RUU dengan penyusun perencanaan dengan menteri lain atau pimpinan LPND yang terkait. Hasil koordinasi tersebut oleh Menteri dilaporkan kepada Presiden. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, oleh Menteri dikoordinasikan dengan DPR-RI melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

Setelah melakukan koordinasi dengan DPR-RI, Menteri mengkonsultasikan dahulu masing-masing konsepsi RUU yang dihasilkan oleh DPR-RI kepada menteri lain atau pimpinan LPND sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya dengan masalah yang akan diatur dalam RUU. Konsultasi tersebut dilaksanakan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RU, termasuk kesiapan dalam pembentukannya. Pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan keselarasan konsepsi di atas.

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, oleh Menteri dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dikoordinasikan kembali dengan DPR-RI.

Setelah dilakukan perencanaan melalui Prolegnas, di lingkungan Pemerintah, telah diatur mengenai tata cara mempersiapkan RUU yang telah

ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperpu, RPP, dan Rperpres (Perpres 68).

Dalam Perpres 68 ditentukan bahwa penyusunan RUU dilakukan pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang didasarkan pada Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan RUU kepada Presiden secara berkala.

Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun RUU di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

Keadaan tertentu di atas adalah:

- a. menetapkan Perpu menjadi UU;
- b. meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- c. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- d. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Baleg dan Menteri.

Dengan adanya ketentuan di atas, keinginan DPR-RI dan Pemerintah untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional setiap saat bisa dilakukan. Dalam proses pembahasan (baik antardep maupun di DPR) lebih mudah dibandingkan dengan penyusunan RUU biasa karena substansinya hanya 2 pasal dan rata-rata tiga kali pertemuan sudah dapat diselesaikan.

Dalam mempersiapkan RUU, sebagaimana dilakukan selama ini, pengaturan dalam Perpres 68 ditentukan mengenai pembentukan panitia antardepartemen dan pemrakarsa dapat mempersiapkan naskah akademisnya terlebih dahulu. Dalam rapat antardepartemen, pemrakarsa dapat mengundang pakar baik dari perguruan tinggi maupun pihak lainnya. Setelah RUU selesai dibahas, pemrakarsa diberikan kesempatan untuk mengadakan sosialisasi kepada masyarakat (sebagai asas keterbukaan) untuk mendapatkan masukan atas substansi RUU.

Namun sayangnya, prosedur di atas, dalam praktiknya belum sepenuhnya dijalankan sebagaimana mestinya, baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR-RI. Hal inilah yang mengakibatkan penyusunan RUU tidak optimal. Jumlah yang 284 tersebut, jika ditelaah, ada beberapa yang hanya

sekedar dicantumkan judulnya (nama RUU) saja, padahal naskah akademiknya dan substansi RUU sendiri belum dipersiapkan. Dengan demikian, alasan mengapa RUU perlu disusun, sering tidak mampu dijawab oleh pemrakarsa, alias masih dalam angan-angan. Dijumpai pula beberapa nama RUU yang tumpang tindih, misalnya, RUU-RUU di bidang pemerintahan, yakni RUU tentang Pelayanan Publik, RUU tentang Administrasi Pemerintahan, RUU tentang Etika Pemerintahan, RUU tentang Perilaku Aparat Negara, RUU tentang Standar Pelayanan Publik, RUU tentang Konflik Kepentingan Pejabat Publik, RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, RUU tentang Pemerintah Pusat, RUU tentang Kepegawaian Daerah, RUU tentang Kepegawaian POLRI, RUU tentang Kesekretariatan Negara, dll. RUU-RUU di bidang kesehatan, misalnya, RUU tentang Karantina Kesehatan, RUU tentang Praktik Kefarmasian, RUU tentang Praktik Perawat, RUU tentang Praktik Bidan, RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan, RUU tentang Bahan Berbahaya, RUU tentang Kesehatan, RUU tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, dan lain-lain.

Masalah nama-nama RUU di atas akan membingungkan bagi pembentuk RUU terkait dengan ruang lingkup pengaturan dan materi muatan yang akan diatur. Belum lagi bagi pembentuk RUU yang dihadapkan pada nama-nama RUU yang belum jelas pengaturan dan ruang lingkungnya, misalnya, RUU tentang Energi (aturan pelaksanaannya tersebar dalam undang-undang yang mengatur Mineral dan Batubara, Migas, dan Ketenagalistrikan), RUU tentang Etika Kehidupan Berbangsa, RUU tentang Kode Etik Hakim, RUU tentang Kebijakan Penghapusan Perkosaan dan Kekerasan Seksual, RUU tentang Kebijakan Penghapusan Pelecehan Seksual di Tempat Kerja, RUU tentang Kebijakan Perlindungan Pekerja Rumah Tangga atau Pekerja di Sektor Informal, RUU tentang Anti Penyiksaan, RUU tentang Demokrasi Ekonomi, RUU tentang Bentuk Kredit Peminjaman Bank dan Hipotik Bagi Perempuan, RUU tentang Pengaturan Hak-hak Perempuan, RUU tentang Kebudayaan, RUU tentang Kebumihan, dan RUU tentang Anti Diskriminasi, Ras, dan Etnik.

#### **4. Keberadaan Naskah Akademis dan Proses Harmonisasi**

Naskah Akademik (NA) adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup,



jangkauan, objek, atau arah pengaturan RUU (Pasal 1 Perpres Nomor 68 Tahun 2005). Perlu tidaknya NA dalam Perpres tersebut merupakan pilihan bagi Pemerintah untuk menyediakan, sedangkan bagi DPR-RI melalui Tata Tertibnya, penyediaan NA diwajibkan dalam setiap penyusunan RUU. Secara tidak langsung, kewajiban tersebut berimbas bagi Pemerintah untuk selalu menyediakan. Jika Pemerintah tidak menyediakan, kemungkinan besar RUU yang diajukan tidak dapat masuk dalam Prolegnas sebagai daftar prioritas.

Mengapa NA dianggap penting untuk dijadikan landasan penyusunan suatu RUU? Sesuai dengan definisi di atas, setidaknya-tidaknya suatu RUU dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan.

NA dalam proses penyusunan suatu RUU merupakan potret atau peta tentang berbagai hal atau permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk dan disahkan. Makna yang sering dikemukakan oleh pembentuk undang-undang bahwa dalam pertimbangan RUU selalu dicantumkan segi filosofis, sosiologis, dan yuridis, mengingatkan kepada kita semua betapa segi tersebut penting karena terkait dengan konstansi fakta yang ada dan bagaimana fakta tersebut dapat dipecahkan melalui cara-cara yang filosofis dan yuridis.

Dengan NA, fakta yang dianggap bermasalah dipecahkan secara bersama oleh Pemerintah dan DPR-RI, tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Jika NA selalu mendasarkan pada urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, serta jangkauan serta arah pengaturan yang memang dikehendaki oleh masyarakat, maka proses *bottom up* yang selama ini diinginkan oleh masyarakat, akan terwujud. Jika suatu RUU yang dihasilkan melalui proses *bottom up*, diharapkan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat dan berlakunya langgeng.

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa Pemerintah sering kali tidak dapat menolak departemen/LPND untuk menyusun RUU yang kemudian dimintakan untuk diharmonisasi di Departemen Hukum dan HAM, walaupun RUU yang diajukan tersebut tidak termasuk dalam Prolegnas. Sebaliknya, beberapa RUU yang telah masuk dalam Prolegnas, pemrakarsa sering mengalami kesulitan untuk membentuknya karena belum dipersiapkannya NA dan alasan-alasan lainnya. Belum lagi terhadap RUU-RUU yang tidak jelas ruang lingkup pengaturan dan materi muatan yang diaturnya sebagaimana diuraikan di atas.

Kesulitan lain yang dihadapi oleh Departemen Hukum dan HAM adalah masih adanya egoisme sektoral dari instansi pemrakarsa terkait dengan pengaturan kewenangan yang dimilikinya. Yang lebih sulit lagi adalah apabila RUU tersebut merupakan inisiatif DPR yang di dalamnya mengatur banyak kepentingan yang tumpang tindih dengan kewenangan lainnya. Dengan demikian, harmonisasi dilakukan pada saat pembahasan yang sebelumnya dipersiapkan dalam daftar inventarisasi masalah (DIM).

Dari pengalaman di atas, untuk tidak menimbulkan polemik dalam tingkat pembahasan, proses harmonisasi seharusnya dilakukan sejak NA dibuat sampai di tingkat penyusunan peraturan, baik dilakukan oleh Pemerintah maupun oleh DPR-RI. Sering didengar bahwa sewaktu DPR-RI membahas RUU dengan Pemerintah, muncul RUU tandingan yang berasal dari luar dengan mengatasnamakan kepentingan tertentu. Hal-hal inilah yang kemudian mempengaruhi kualitas substansi RUU dilihat dari prospek, ekspektasi, dan harapan politik hukum, terutama pembangunan hukum nasional.

## **5. Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan**

Dalam Penjelasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) disebutkan bahwa Untuk menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan. Makna “berkualitas” sebagaimana ditentukan dalam penjelasan tersebut tampaknya akan mengalami hambatan dan tantangan tersendiri dalam bidang pemerintahan karena masih berbenah di sana-sini mengingat jabatan tersebut relatif anyar atau baru dibanding jabatan fungsional lainnya seperti jabatan peneliti atau jaksa penuntut umum. Mencari format mengenai kompetensi dan sertifikasi jabatan fungsional perancang serta kurikulum dalam diklat perancang, diperlukan kerja keras dan ketekunan yang luar biasa. Hal ini masih dalam proses penyelesaian di lingkungan Departemen Hukum dan HAM.

Perancang adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun peraturan perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah. Kedudukan jabatan fungsional termasuk dalam rumpun hukum dan peradilan dan tugas perancang adalah menyiapkan, melakukan, dan menyelesaikan seluruh

kegiatan teknis fungsional perancangan peraturan perundang-undangan di lingkungan unit peraturan perundang-undangan instansi pemerintah. Tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak serta kedudukan perancang telah mempunyai dasar hukum yang kuat berdasarkan peraturan perundang-undangan, yakni:

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 tentang Rangkap Jabatan;
- 4) Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil;
- 5) Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2006 tentang Tunjangan Fungsional Perancang;
- 6) Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan
- 7) Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor. M.390-KP.04.12 Tahun 2002 dan Nomor 01 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya
- 8) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.03.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM.

Dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas, pada dasarnya tidak perlu diragukan lagi bahwa eksistensi perancang (atau calon perancang) di tanah air telah dipayungi oleh hukum dalam menjalankan tugas, fungsi, hak, dan tanggung jawabnya. Pemerintah, dalam hal ini Departemen Hukum dan HAM, tinggal meningkatkan pendidikan dan pelatihan serta menghitung kebutuhan perancang pada seluruh instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah, termasuk di lingkungan DPR-RI atau DPRD.

Permasalahan klasik yang selama ini dihadapi dalam penyediaan perancang adalah kurangnya kualitas dan kuantitas perancang di beberapa instansi pemerintah karena salah satu masalah yang belum seluruhnya dipecahkan adalah ketersediaan kurikulum di fakultas hukum baik pada

universitas negeri maupun swasta mengenai mata pelajaran wajib tentang perancangan peraturan perundang-undangan, sehingga lulusan sarjana hukum kurang memahami mengenai perancangan peraturan perundang-undangan. Bidang yang satu ini juga sering menjadi pertanyaan bagi dekan fakultas hukum, apakah termasuk pada bidang hukum tata negara atau hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan atau bidang tersendiri? Departemen Pendidikan Nasional harus sudah menentukan bahwa bidang perancangan peraturan perundang-undangan merupakan kurikulum wajib (bukan pilihan) dan ditetapkan jumlah SKS-nya sesuai dengan kebutuhan, misalnya, diperlukan jam mata kuliah pelatihan perancangan peraturan perundang-undangan.

Di samping masalah di atas, mutasi ke jabatan struktural atau jabatan lainnya yang menjanjikan, membuat pejabat fungsional perancang beralih atau berpindah ke jabatan struktural. Budaya terstruktur untuk berkuasa tampaknya masih kental di lingkungan pegawai negeri sehingga pilihan tertuju pada jabatan struktural, dan malah pada jabatan struktural tertentu diperebutkan.

Insentif atau penghargaan bagi pejabat fungsional perancang perlu segera diwujudkan, termasuk tunjangan fungsional yang memadai dan masa jabatan usia pensiun bagi perancang. Tanpa hal ini, jangan diharap kualitas dan kuantitas pejabat fungsional perancang akan meningkat.

Kualitas perancang akan diuji dengan ketentuan Pasal 4 (1) Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran yang menentukan bahwa "Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau di tempat lain di daerah." Betapa ketentuan di atas sangat subjektif untuk setiap orang yang dianggap oleh penegak hukum sebagai pelacur. Pembentuk Perda mungkin belum menyadari bahwa ketentuan tersebut dapat disalahgunakan oleh penegak hukum karena subjektivitasnya yang mencolok. Bagaimana penegak hukum dengan mudah menangkap orang jika orang tersebut sikap atau perilakunya mencurigakan dilihat dari anggapan penegak hukum. Belum lagi *locus delicti*-nya yang begitu luas, yakni rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung kopi, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau di tempat lain di daerah. Seharusnya tempat yang dituju hanya tempat yang memang sering digunakan, misalnya, warung remang-remang yang sering dijadikan praktik prostitusi atau tempat hiburan tertentu untuk para hidung belang.

## 6. Penutup

Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan perundang-undangan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis peraturan perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan delegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing yang berasal dari delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tetap pula memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya atau sederajat.

Pengetahuan mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan peraturan perundang-undangan karena :

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan betapa pentingnya aturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan (lihat UU Nomor 10 Tahun 2004);
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal :
  - 1) pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
  - 2) dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);

- 3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogat lex generalis*).
- e. pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan undang-undang adalah berbeda dengan materi muatan peraturan presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasian atau atribusian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Undang-undang dan Perda bermateri muatan salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat.

Yang lebih penting adalah bahwa pembentuk peraturan harus memahami makna asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- a) kejelasan tujuan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai);
- b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat (setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang);
- c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan (dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya);
- d) dapat dilaksanakan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis);
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan (setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara);

- f) kejelasan rumusan (setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya); dan
- g) keterbukaan (dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan).

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan. Semua asas di atas, harus terpateri dalam diri mereka yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh. Misalnya, apakah pentingnya membentuk peraturan ini? Tujuannya apa? Apakah bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat? Tidakkah instrumen lain, selain peraturan, sudah cukup? Dalam menyusun substansi yang diinginkan oleh penentu kebijakan, pembentuk peraturan harus selalu bertanya, apakah rumusan tersebut sudah jelas dan tidak menimbulkan penafsiran?

#### **Tip untuk perancang peraturan perundang-undangan:**

- memahami ketatanegaraan Indonesia, juga ketatanegaraan negara-negara lain;
- memahami sistem politik negara dan peta politik;
- memahami hukum pada umumnya, jika perlu, memahami secara komprehensif dan integral (hukum pidana, hukum perdata, hukum administrasi negara, hukum tata negara, hukum agama, hukum adat);
- menguasai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
- mengetahui secara detail lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004;
- memahami dengan cepat mengenai objek garapannya (dari NA sampai rancangan peraturan), termasuk bagaimana melakukan harmonisasi & sinkronisasi untuk menghasilkan konsepsi sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945;

- memahami HAM dan Hukum Internasional atau Konvensi-konvensi internasional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita, Romli, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003
- Friedman, Lawrence M. *American Law an Introduction*, Second Edition, Penerjemah Wishnu Basuki, Tata Nusa Jakarta, 1984
- Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia*, Orasi pada Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 8 Maret 2003
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES
- Rahardjo, Satjipto *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003
- Sumarjono, E. *Etika Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, 2002
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya