

# ARAH PEMBANGUNAN HUKUM MENURUT UUD 1945 HASIL AMANDEMEN DARI PRESPEKTIF PROGRAM LEGISLASI NASIONAL\*

Oleh: Dr. H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S.\*\*

## 1. Pendahuluan

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara peranan konstitusi sangat penting, karena konstitusi sering disebut sebagai *"The Supreme Law of the Land"*. Konstitusi merupakan *"National Symbol and Myth"*. Konstitusi harus dihormati baik oleh rakyat maupun pemerintah. Pejabat pemerintah harus percaya bahwa atas dasar *"constitutionalism"* mereka pada kenyataannya dibatasi dan dikontrol kekuasaannya oleh konstitusi, dan warga negara secara individual harus percaya bahwa mereka senyatanya dilindungi oleh UUD. Pembukaan (preambule) konstitusi yang mengandung ideologi, batang tubuh konstitusi bersama-sama deklarasi kemerdekaan, dianggap merupakan landasan (*cornerstones*) dalam budaya politik. Namun demikian juga disadari bahwa konstitusi tetap merupakan produk hukum yang pada suatu saat memerlukan penyesuaian dengan dinamika baik yang bersifat nasional maupun internasional, baik yang bersifat universal maupun partikularistik atas dasar 3 pendekatan di atas (*credibility and effectiveness, democracy and public engagement, dan trust and accountability*).

Agenda utama proses reformasi yang monumental tersebut adalah amandemen UUD 1945. Kebutuhan amandemen UUD 1945 dirasakan karena tidak memberi ruang bagi kehidupan yang demokratis di Indonesia<sup>2</sup>. Hal ini terlihat dari besarnya peluang yang diberikan kepada penguasa untuk mengatur sebagian besar aspek kehidupan bernegara

\* Makalah disampaikan pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta 29-31 Mei 2006

\*\* Wakil Ketua Badan Legislasi & Anggota Komisi IV DPR RI, Dosen Pascasarjana IPB & Ketua Umum HPWD (Himpunan Ahli Perencanaan & Pembangunan Wilayah dan Pedesaan).

1 Muladi, 12 Oktober 2004, UUD 1945 Pasca Amandemen: "Perluah Amandemen Lebih Lanjut", The Habibie Center.

2. Tim Kajian Hukum Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) setelah menganalisis UUD 1945 dengan demokrasi sebagai kerangka analisisnya.

dan bukan kepada rakyat melalui demokrasi perwakilan. Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 tahap yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Dalam proses amandemen tersebut telah terjadi perkembangan-perkembangan yang signifikan pada pokok-pokok pikiran, struktur kelembagaan, dan relasi antar lembaga negara, bahkan sampai dengan peniadaan lembaga-lembaga yang sebelumnya ada, di samping munculnya lembaga-lembaga baru yang sebelumnya belum dikenal. Yang sangat mendasar antara lain adalah tekad untuk memperbaiki sistem *check and balances* berupa ketentuan-ketentuan konstitusional yang mengatur agar tiga cabang pemerintahan nasional yang saling membatasi kewenangan satu sama lain, sehingga mencegah adanya suatu konsentrasi kekuasaan politik pada salah satu cabang pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Amandemen UUD 1945 sebagai "*constitutional reform*" merupakan langkah strategis untuk reaktualisasi nilai-nilai dasar demokrasi yang di era sebelumnya banyak disalahgunakan oleh penguasa, akibat singkatnya konstitusi yang membuka kesempatan multi tafsir. Hasilnya telah kita rasakan semua berupa "*abuse of power*", pelanggaran HAM, baik hak-hak sipil maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya serta KKN.

Pilihan amandemen terhadap konstitusi adalah jalan tengah untuk memecah kebuntuan terhadap pemenuhan tantangan zaman dengan segala perubahan dan dinamikanya dengan tetap memelihara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Hal-hal yang sangat mendasar guna menjaga fundamen Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut terdiri dari 1) nilai-nilai dasar, 2) bangun dasar, 3) keutuhan wilayah negara. Nilai-nilai dasar termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, bangun dasar adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI : bentuk negara kesatuan, bentuk pemerintahan republik, dengan wilayah ex-Hindia Belanda), NKRI bukan negara kesatuan berbentuk pemerintahan monarkhi (kerajaan, kesultanan, kekaisaran). Dalam pemahaman NKRI melekat kuat pemahaman tentang negara yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara kebangsaan (negara nasional, *nation state*), bukan negara agama atau negara suku. NKRI dibangun di atas dasar negara, di atas lima sila (Pancasila) yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Bukan NKRI yang diproklamasikan 17 Agustus 1945 di Jakarta oleh Soekarno-Hatta, jika seandainya saja pada suatu waktu ada yang dinamakan NKRI akan tetapi dasar negaranya bukan sebagaimana yang utuh termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Perubahan konstitusi kita sebagaimana amandemen UUD 1945 keempat telah memberikan arah yang tegas tentang perlunya penguatan

kelembagaan-kelembagaan negara, terlalu kuatnya kekuasaan eksekutif di satu sisi sementara kekuasaan-kekuasaan lain secara bersamaan memiliki banyak ketergantungan, telah menimbulkan iklim kehidupan bernegara yang tidak kondusif dan berkeseimbangan dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara. Secara kelembagaan, kekuasaan-kekuasaan pada lembaga-lembaga negara telah mengalami perubahan penguatan, berupa revitalisasi dan restrukturisasi kekuasaan legislatif dan yudikatif misalnya.

Pada sisi kekuasaan legislatif, penguatan kelembagaan ditandai dengan penegasan dan reposisi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1). Penguatan peran DPR dalam pembangunan hukum, khususnya di bidang materi hukum dipertegas dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini memberikan peran yang dominan kepada DPR, yaitu mengkoordinasikan penyusunan Program Legislasi Nasional.

Sejarah telah menunjukkan fungsi DPR dalam periode-periode pemerintahan sebelumnya masih terfokus hanya pada fungsi pengawasan dan anggaran, sementara fungsi legislasi selama periode tersebut lebih didominasi oleh pemerintah (presiden). DPR hanya sebatas membahas usul undang-undang yang diajukan oleh presiden. Hampir tidak ada undang-undang yang merupakan usul inisiatif dari DPR. Dalam struktur ketatanegaraan, hal ini sangat tidak layak jika suatu institusi pelaksana undang-undang terlalu mendominasi pembuatan undang-undang yang merupakan acuan dan dasar pemerintahan melakukan tugas dan wewenang kenegaraannya tersebut.

Secara konseptual, apa yang telah dilakukan oleh segenap bangsa Indonesia dalam rangka amandemen konstitusi pada dasarnya bertumpu pada 3 pendekatan:

- a. Meningkatkan (*to enhance*) kredibilitas dan efektifitas berbagai lembaga publik;
- b. Memperkuat (*to strenghten*) demokrasi dan *public engagement* melalui pengambilan keputusan, dan
- c. Menambah (*to increase*) kepercayaan dan akuntabilitas badan-badan publik<sup>3</sup>.

3 Muladi, 12 Oktober 2004, UUD 1945 Pasca Amandemen: "Perluakah Amandemen Lebih Lanjut", The Habibie Center.

Semua hal di atas sama sekali tidak bersifat abstrak, namun memiliki dampak dalam kehidupan sehari-hari.

## II. Pembangunan dan Pembentukan Hukum Masa Orde Baru

Kondisi hukum nasional pada era Orde Baru telah menjadi alat kekuasaan, dan pelaksanaannya telah diselewengkan sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan, yaitu persamaan hak setiap warga negara di hadapan hukum. Berbagai masalah dan kesulitan yang tengah dihadapi bangsa Indonesia saat ini tidak terlepas dari kondisi hukum nasional yang centang perentang. Hukum, sebagaimana diidentifikasi dalam Lampiran TAP MPR No V/MPR/2000. Perangkat hukum yang demikian itu hadir sebagai konsekuensi dari konfigurasi politik Orde Baru yang anti demokrasi. Akibatnya manajemen produksi hukum berjalan tanpa sebuah perencanaan yang seksama, bahkan tidak jarang hukum diproduksi hanya untuk merespon kepentingan segelintir orang yang memiliki akses ke lingkaran dalam penguasa.

Selain itu proses produksi hukum pun berlangsung sangat elitis dan sama sekali menutup akses rakyat atau warga negara untuk mempengaruhi keputusan pembentukan hukum itu. Bahwa dalam proses pembentukannya melibatkan DPR dan organisasi profesi, memang tidak disangkal. Akan tetapi secara substantif, pelibatan DPR dan organisasi profesi atau organisasi masyarakat sekalipun sangat artifisial, sebab perdebatan yang terjadi semata-mata dalam wilayah semantik. Apalagi, telah menjadi rahasia umum, bahwa organisasi profesi dan organisasi kemasyarakatan, ketika itu telah terkooptasi oleh kekuasaan yang tengah bertahta.

Sesudah tumbang rezim Orde Baru yang disusul dengan hadirnya sebuah pemerintahan baru melalui sebuah pemilihan umum yang relatif demokratis, maka tuntutan pembaruan manajemen produksi hukum pun merupakan *conditio sine qua non*. Secara struktural, kelembagaan ketatanegaraan kita, selama ini kita tidak pernah menempatkan lembaga legislatif yang seharusnya merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk menetapkan aturan-aturan yang selanjutnya menjadi ketentuan secara kelembagaan bernegara. Pada kenyataannya kewenangan tersebut selama ini dengan berbagai alasan yang dilaksanakan oleh eksekutif yang seharusnya merupakan pihak yang melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut, sehingga secara logis sudah dibayangkan bahwa jika terhadap subjek hukum yang

seharusnya melaksanakan, ternyata subjek hukum itu sendiri yang menetapkan ketentuan dan batasannya, demikianlah wajah ketatanegaraan kita selama orde baru.

Belajar dari pengalaman sejarah tersebut di atas, seiring reformasi dalam amandemen UUD 1945, telah menggariskan akan pembenahan kelembagaan tata negara sesuai fungsi dan tugas kelembagaannya. Presiden dengan kabinetnya (eksekutif) sebagai pihak yang mengemban amanat untuk melaksanakan pemerintahan, DPR sebagai lembaga representasi dan pengemban tugas legislasi dan pengawasan, serta Mahkamah Agung sebagai pengemban tugas Peradilan, serta bidang dan tugas lain perlu dikuatkan dalam rangka mengembangkan proses *check and balances* yang seimbang. Proses legislasi nasional, maka pembenahan manajemen produksi hukum merupakan sebuah langkah strategis untuk mewujudkan amanah reformasi yakni tegaknya sistem hukum yang didasarkan pada nilai filosofis yang berorientasi pada kebenaran dan keadilan, nilai sosial yang berorientasi pada tata nilai yang berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat serta nilai yuridis yang bertumpu pada ketentuan perundang-undangan yang menjamin ketertiban dan kepastian hukum.

### III. Program Legislasi Nasional

Program Legislasi Nasional (dulu disebut dengan program legislatif nasional) pada hakikatnya adalah program perencanaan nasional di bidang perundang-undangan (Marzuki, 2001). Kata "program" atau "programme" dalam *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*, diartikan sebagai "List of item, events, etc" atau "...plan of what is to be done". Sementara itu, menurut *Black's Law Dictionary*, istilah "legislation" diartikan dalam banyak makna, yaitu : *The act of giving or enacting laws; the power to make laws; the act of legislating; preparation and enactment of laws; the making of laws via legislation, in contrast to court-made laws. Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body.* Prolegnas ini sebenarnya tidak sekedar program pembentukan hukum, sekalipun aspek ini memang menjadi perhatian utama. Menurut Hasan Wargakusumah (1999). Prolegnas tersebut juga mencakup program pembinaan hukum tidak tertulis (termasuk program pembinaan hukum adat), program pengembangan yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim), dan program pembinaan perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi-konvensi Badan-Badan PBB dan traktat dengan negara-negara tetangga).

Untuk dapat menempatkan Program Legislasi Nasional yang sesuai dengan cita hukum Indonesia, jelas tidak mudah. Untuk itu, tataran yang paling makro harus ditetapkan terlebih dahulu. Tampaknya, kecenderungan Mochtar Kusumaatmadja (1975) kearah pendekatan "*Sociological Jurisprudence*" dapat dielaborasi kembali sebagai suatu pilihan yang paling tepat untuk kondisi Indonesia saat ini. Secara mutatis mutandis, cara berpikir *sociological jurisprudence* dapat dialihkan menjadi konsep pembangunan hukum Indonesia, khususnya dalam rangka melaksanakan Program Legislasi Nasional. Untuk memahami konsep berpikir tersebut, beberapa tulisan Mochtar Kusumaatmadja dapat diuraikan kembali di bawah ini. Mochtar secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah sebagai berikut:

1. bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu.
2. bahwa hukum dalam arti kaidah yang diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Untuk itu diperlukan sarana berupa peraturan hukum tertulis (baik perundang-undangan maupun yurisprudensi), dan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Pandangan bahwa hukum sebagai sistem tertutup merupakan salah satu kelemahan dari Positivisme Hukum. Persoalannya adalah, jika sistem hukum bersifat terbuka, seberapa besar toleransi hukum terbuka bagi sistem-sistem lain untuk masuk ke dalam pergulatan internal sistem hukum? Secara prosedural, desain hukum menjadi kental bermuatan politik. Hal ini dapat dimengerti karena sistem hukum memang tidak mungkin menutup diri dari sistem-sistem lain. Bahkan, pernyataan John Austin tentang sistem hukum tertutup, pada dasarnya mengalami *contradictio in terminis* dengan pernyataannya semula tentang *law as a command of lawgivers*.

Keterkaitan sistem hukum, dengan sistem lain ditunjukkan secara sangat baik oleh Talcott Parson dengan teori Sibernetika-nya (lihat Satjipto Rahardjo, 1985). Dalam teorinya, Parson menyebutkan tentang ada empat subsistem : budaya, sosial, politik, dan ekonomi yang senantiasa melingkari kehidupan kemasyarakatan. Dilihat dari arus energi, subsistem ekonomi menempati kedudukan paling kuat, diikuti

subsistem politik, baru kemudian subsistem sosial (di mana hukum ada di dalamnya), dan diakhiri oleh subsistem budaya. Disisi lain, dilihat dari arus informasi (tata nilai), subsistem budaya justru paling kaya, diikuti subsistem sosial, subsistem politik, dan berakhir pada sub sistem ekonomi. Hukum dengan demikian bukan lagi produk yang steril. Kita dapat mengatakan, modernisasi hukum berjalan seiring dengan modernisasi masyarakat (sosial). Hal itu ditunjukkan dalam model-model sistem hukum seperti disampaikan oleh Jonathan H. Turner<sup>4</sup>.

Dalam tulisannya berjudul "*The Modernization of Law*" (1966), Galanter menyebutkan sebelas ciri sistem hukum modern yang selanjutnya menyimpulkan tiga penekanan dari model hukum modern itu, yaitu : 1) kesatuan, 2) keseragaman, dan 3) universalitas. Seperti diketengahkan, melalui Sibernetika ala Parson, terlihat bahwa dari sudut proses pembentukannya, hukum modern itu tidak dapat bebas dari politik. Bukankah seharusnya hukum modern itu otonom, bebas dari intervensi politik? Ternyata hukum yang modern bukan hukum yang otonom. Nonet dan Selznick (1978) membuat satu bagan yang membedakan antara hukum yang bertipe menindas (*repressive law*) dan hukum yang disebutnya lebih baik, yaitu hukum otonom (*autonomous law*). Di luar kedua model ini, sebenarnya mereka juga menyebutkan satu tipe lain, yaitu hukum responsif (*responsive law*). Mengenai tipe ketiga ini akan kita bicarakan kemudian. Tipe hukum menindas (represif) adalah hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan yang represif. Tipe hukum ini praktis tanpa legitimasi sama sekali. Orang mentaatinya karena dibayang-bayangi oleh ketakutan terhadap penguasa yang keras dan kasar. Sifat represif dari hukum itu semata-mata bertujuan untuk memelihara stabilitas sosial.

Tipe kedua, yaitu hukum otonom jelas lebih baik daripada tipe pertama karena ia mampu menjinakkan sifat repersif dari kekuasaan itu demi melindungi integritas hukum itu sendiri. Tipe hukum otonom sudah memiliki legitimasi sebagai hukum. Legitimasi ini didasarkan pada gagasan bahwa stabilitas sosial itu baru memiliki keabsahan secara hukum apabila penggunaan kekuasaan diawasi menurut prinsip-prinsip konstitusional, prosedur-prosedur formal, dan institusi peradilan yang bebas, Tipe kedua ini sudah baik, namun dikhawatirkan apabila hukum hanya dijalankan secara formalitas demikian, maka keadilan yang dicapai juga keadilan formal belaka. Untuk itu perlu ada tipe

4. Lihat Peters & Siswosoebroto, 1990.

hukum ketiga yang bertujuan melayani kebutuhan riil masyarakat, atau dengan perkataan lain ia lebih sebagai "*problem solver*". Keadilan yang ingin dicapai adalah keadilan material (substansif). Nonet dan Selznick mengatakan, bahwa tipe hukum menindas tidak mungkin dapat lepas dari permasalahan legitimasi yang dihadapinya, kecuali ia bergerak mengubah dirinya menuju hukum otonom. Selanjutnya, tipe hukum otonom juga tidak akan mampu mengatasi problema "formalitas hukum" yang dihadapinya dan menuju kearah tipe responsif.

Sejak awal telah digaribawahi, bahwa kerangka orientasi berpikir yuridik berupa aliran *Sociological Jurisprudence* yang telah diterjemahkan dalam konteks ke-Indonesia-an, menggariskan bahwa hukum positif yang ingin dibangun adalah hukum positif sebagai produk lembaga-lembaga negara yang berwenang. Pendekatan demikian merupakan pendekatan prosedural. Sakalipun demikian, dari sudut substansial, produk hukum itu mendahulukan arus *bottom up* yang mendekati karakteristik berpikir Mazhab Sejarah. Dari dimensi ini, materi hukumnya haruslah sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, yang dipandu melalui "*leitstern*" Pancasila. Oleh karena rumusan materi yang sesuai dengan nilai-nilai *living law* tersebut sangat abstrak, maka dalam aspek proseduralnya diupayakan agar pembentukan hukum itu senantiasa bersifat responsif.

Di sisi lain *sociological jurisprudence* juga menempatkan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat. Corak ini sebenarnya menyimpang dari pendekatan *bottom up* tersebut, sehingga dapat saja pendekatan ini lalu digunakan secara artifisial untuk menutupi kepentingan-kepentingan pemegang kekuasaan seperti karakter Positivisme Hukum. Oleh karena itu, penempatan skala prioritas, dengan menunjuk pada pembedaan hukum netral dan non netral menjadi penting untuk dikemukakan. Untuk menuntun pembentukan peraturan perundang-undangan, Van Der Villes mencatat sebelas asas yang harus diperhatikan (Manan, 1994). Uraian dari sebelas asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas tujuan atau sasaran yang jelas.

Setiap undang-undang harus mencerminkan secara jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan tersebut adalah kebijakan-kebijakan umum dan khusus yang ada dalam bidang yang diatur, baik sekarang maupun untuk masa mendatang. Termasuk di dalam pengertian ini adalah akibat (seperti beban masyarakat atau negara) yang akan ditimbulkan oleh undang-undang itu.

2. Asas organ yang tepat.  
Undang-undang harus dibuat oleh organ yang tepat, dalam arti memang berwenang untuk itu. Di sini terkait masalah hubungan kesesuaian antara materi muatan undang-undang dan bentuk formal undang-undang.
3. Asas keperluan.  
Undang-undang harus dibuat berdasarkan keperluan. Undang-undang bukan satu-satunya instrumen dalam melaksanakan suatu kebijakan atau memecahkan masalah, sehingga masih terbuka kemungkinan digunakan instrumen lain yang lebih efisien dan efektif. Suatu undang-undang diperlukan, misalnya jika instrumen lain dipertimbangkan akan menimbulkan beban lebih besar atau membatasi hak-hak warga yang bersifat mendasar.
4. Asas dapat dilaksanakan.  
Undang-undang dibuat dengan memperhitungkan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu undang-undang menjadi tidak mungkin dilaksanakan jika menimbulkan reaksi keras (penolakan) dari sebagian besar masyarakat atau menciptakan beban terlalu berat bagi pemerintah.
5. Asas konsensus.  
Undang-undang adalah produk kesepakatan dari berbagai unsur masyarakat. Dari konteks ini, diartikan bahwa undang-undang itu harus responsif, yakni mengakomodasikan seluas mungkin masukan-masukan dari semua komponen masyarakat.
6. Asas keutuhan.  
Undang-undang harus mencerminkan satu kebulatan yang utuh yang bersisi segala aspek yang diperlukan pada saat pelaksanaannya. Pendekatan sistematis dalam pembentukan undang-undang menjadi titik berat dalam asas ini. Dengan demikian, tidak akan terjadi kontradiksi antara ketentuan-ketentuan dalam undang-undang itu, atau kontradiksi dengan undang-undang lain yang lebih tinggi atau yang sejajar.
7. Asas kejelasan terminologi dan sistematika.  
Kejelasan suatu undang-undang dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan membuat penjelasan, pemilihan kata yang tepat dan mempertahankan konsistensi peristilahan.

8. Asas dapat dikenali.

Setiap undang-undang pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara-cara seperti pengundangan atau publikasi lainnya.

9. Asas persamaan di depan hukum.

Undang-undang tidak boleh memuat ketentuan yang memungkinkan perbedaan perlakuan secara sewenang-wenang. Perbedaan perlakuan hanya dibenarkan kalau dilakukan demi kepentingan orang atau kelompok yang dibedakan (*positive discrimination*).

10. Asas kepastian hukum.

Undang-undang harus menjamin kepastian hukum. Kepastian ini dapat diperoleh dengan beberapa cara misalnya: 1) peraturan harus dirumuskan dengan jelas dan tepat, 2) perubahannya harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan orang yang terkena dan peraturan peralihan yang cukup dan memadai.

11. Asas memperhatikan keadaan individu dalam pelaksanaan hukum.

Pada saat pembuatannya harus diperhitungkan keadaan-keadaan khusus yang mungkin dihadapi dalam pelaksanaannya. Untuk mengantisipasi keadaan khusus tersebut, dalam undang-undang itu dapat ditentukan: 1) pemberian wewenang kepada aparat administrasi negara untuk membuat keputusan dalam menghadapi keadaan-keadaan khusus tadi, 2) pemberian kemungkinan kepada aparat administrasi negara menyimpangi ketentuan yang ada dalam menghadapi keadaan-keadaan khusus, dan 3) perlindungan hukum terhadap tindakan aparat administrasi negara yang akan mempunyai akibat langsung terhadap kedudukan hukum dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Kesebelas asas tersebut dianut dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004 sebagai asas-asas yang harus dipedomani dalam pembentukan dan penyusunan materi perundang-undangan.

#### **IV. Arah Pembangunan Hukum Dalam Prespektif Legislasi.**

Pembangunan hukum dalam perspektif prolegnas adalah pembentukan hukum sebagai suatu proses yang dinamis terus menerus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat, lebih-lebih lagi pada era globalisasi dewasa ini yang dipicu oleh kemajuan teknologi informasi. Oleh karena itu dalam pembentukan undang-undang

secara komprehensif memperhatikan 3 dimensi yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dengan memandang masa depan yang dicita-citakan.

Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor, yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materiil hukum yang hendak merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat.

Arah pembangunan hukum dalam perspektif legislasi nasional adalah sebagaimana visi pembangunan hukum nasional sebagai dasar penyusunan Prolegnas, yaitu: Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembenahan sistem hukum dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai NKRI untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa: "perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Prolegnas". Dengan demikian Prolegnas merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang memuat skala prioritas program legislasi jangka menengah dan tahunan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Prolegnas juga merupakan pedoman pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mewujudkan tujuan negara yang diimplementasikan dengan ketentuan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai amanat konstitusi dan juga menjawab kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi masa kini dan yang akan datang.

Guna membingkai dan menjaga pembangunan hukum dalam perspektif program legislasi nasional sebagai upaya pencarian dan upaya penataan kehidupan berbangsa yang memiliki tingkat dinamisasi yang sangat tinggi, dan menghadapi dampak globalisasi bangsa integral dalam pembentukan undang-undang, perlu juga dipegang teguh 3 prinsip":

1. Kesetiaan pada cita-cita sumpah pemuda, proklamasi kemerdekaan. Dalam tataran inilah Badan Legislasi DPR RI (BALEG) memiliki peran demokratisasi proses legislasi dengan wujud dari perwakilan rakyat sesungguhnya harus mencerminkan nilai dan kehendak rakyat tersebut. Hal ini tidak berarti BALEG memosisikan diri sebagai kuasa rakyat, namun juga secara responsif harus memberikan keterbukaan untuk menyerap aspirasi masyarakat secara langsung. Sejak dari proses perencanaan, persiapan hingga pembahasan.
2. Terselenggaranya negara hukum Indonesia yang demokratis adil, sejahtera dan damai, dan
3. Dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka mendukung dan melandasi masyarakat secara berkelanjutan, tertib, lancar dan damai serta mengayomi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia.

Dengan berpegang teguh pada prinsip tersebut, proses pembangunan hukum positif yang heterogen dan transformasi *ius constituendum* menjadi *ius constitutum* dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, perlu dilakukan secara sistematis bertahap dan terencana.

Guna menghasilkan hukum yang mencerminkan kebutuhan dan nilai masyarakat tersebut, maka harus diakui bahwa konsep hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat merupakan konsep pembangunan hukum (termasuk Prolegnas), atau tegasnya aliran filsafat hukum yang paling tepat dan relevan untuk kondisi saat ini. Aliran ini memang tidak sepenuhnya mirip lagi dengan pemikiran awal Roscoe Pound, sehingga dapat saja dikatakan bahwa aliran yang kita anut tersebut sebagai *sociological jurisprudence* yang telah dimodifikasi, disesuaikan dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Pertanyaan mendasar yang harus dijawab oleh aliran *sociological jurisprudence*

di Indonesia terletak pada: seberapa jauh pembentukan peraturan perundang-undangan baru (dalam bidang-bidang hukum yang dianggap netral itu) telah diantisipasi dampaknya bagi masyarakat secara keseluruhannya. Untuk itu ada tiga catatan yang dapat diberikan.

*Pertama*, harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Untuk itu, pengembangan satu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh pula ke bidang-bidang hukum lainnya. Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal, memiliki keterkaitan dengan hukum pertanahan, yang di Indonesia belum disebut sebagai bidang yang netral. Dalam kenyataannya, di Indonesia hal ini merupakan suatu kelemahan pula, terutama untuk peraturan di bawah undang-undang. Banyak sekali peraturan yang tidak dibuat dalam pola pikir hukum sebagai sistem itu, sehingga implikasi ke bidang hukum lain tidak diantisipasi.

*Kedua*, penetapan tujuan hukum yang terlalu jauh dari kenyataan sosial seringkali menyebabkan dampak negatif yang perlu diperhitungkan. Artinya unsur *social engineering* dalam konsep *sociological jurisprudence* tersebut harus diperhatikan secara tepat agar instabilitas sosial tidak terjadi karena ada ketidaksiapan secara sosiologis. Reaksi keras terhadap rencana perubahan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah salah satu contoh yang baik dalam hal ini.

*Ketiga*, konsep *social engineering* tidak boleh berhenti pada penciptaan peraturan tertulis belaka karena hukum tertulis seperti itu selalu mengalami keterbatasan. Konsep ini memerlukan peranan aparat penegak hukum yang profesional, untuk memberi jiwa pada kalimat-kalimat yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

Dari ketiga catatan tersebut, segera tampak bahwa penelitian yang mendalam terhadap unsur-unsur sistem hukum Indonesia sangat prinsipil dilakukan. Tanpa ada penelitian yang mendalam tidak akan diketahui pasti seperti apa *living laws* yang ada, dan bagaimana program legislasi tersebut harus dilakukan secara akurat. Penelitian mendalam ini mencakup analisis terhadap aturan-aturan yang masih berlaku guna dilakukan peninjauan untuk diadakan pencabutan atau perubahan, atau bahkan untuk mengantisipasi pembentukan peraturan-peraturan bidang hukum yang baru.

## V. Penutup

Di akhir makalah ini, sebagai penutup, berdasarkan uraian di atas dapat sedikit ditegaskan bahwa Arah Pembangunan Hukum dalam Perspektif Legislasi Nasional adalah:

1. Bertujuan mewujudkan negara hukum yang adil dan demokratis.
2. Metode pembangunan sistem hukum yang digunakan aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran.
3. Mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa sebagaimana tujuan nasional yakni melindungi segenap rakyat dan bangsa serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.
4. Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.



## DAFTAR BACAAN

1. A. Ridlwan Halium, 1987, Pokok-Pokok Peradilan Umum di Indonesia, Pradnya Paramita, Jakarta.
2. Bambang Waluyo, 1992, Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.
3. Galanter, "The Modernization of Law" (1966).
4. Muladi, 1995. Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
5. -----, 12 Oktober 2004, UUD 1945 Pasca Amandemen: Perlukah Amandemen Lebih Lanjut? The Habibie Center.
6. Rahardjo, Satjipto, 1980, Hukum, Masyarakat dan Pembangunan, Alumni, Jakarta.
7. Soekanto, Soerjono, 1984, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta.
8. Sumadi Suryabrata, 1991, Metodologi Penelitian, Rajawali Press, Jakarta
9. Sunggono, Bambang, 1997, Metodologi Penelitian Hukum, Rajawali Press, Jakarta.
10. Keputusan DPR RI Nomor 10/DPR-RI/III/2004-2005 Tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2209.



