

## KAPITA SELEKTA SEKITAR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Suhariyono AR  
Kementrian Hukum dan HAM

### Abstrak

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD, pembentuk UU adalah DPR bersama dengan Presiden. Sebelum diadakannya Perubahan UUD 1945 titik berat pembentuk UU ada di tangan Presiden. Namun dengan adanya reformasi, pembentuk UU bergeser ke tangan DPR. Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi. Pertama, adalah lembaga pembentuk undang-undang (UU). Kedua, prosedur atau tata cara pembentukannya. Ketiga adalah substansi yang akan diatur dalam UU.

**Kata Kunci:** Prosedur, Peraturan Perundang-undangan, Perancangan Undang-undang.

### Abstract

*Under Article 5 paragraph (1), Article 20, Article 21 and Article 22 of the Constitution, the Act is the House building along with the President. Prior to the 1945 Constitution Amendment Act forming the emphasis is on the hands of the President. But with the reforms, the building shifted into the hands of the Parliament Act. In establishing the law, at least there are three main components are interlinked and can not be broken apart to be met. First, is the institution of the legislators (the Act). Second, procedures or ordinances formation. Third is the substance to be regulated in the Act.*

**Key Words:** Procedure, Legislation, Planning Act

### PENDAHULUAN

Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (di Indonesia atau pada umumnya di negara lain). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan formal antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan

negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata).

*Aristoteles* memandang negara sebagai bentuk masyarakat yang paling sempurna. Jika masyarakat dibentuk demi suatu kebaikan, maka demikian juga halnya sebuah negara atau masyarakat politik. Setiap orang dalam hidup bermasyarakat selalu berbuat

dengan maksud untuk mencapai apa yang mereka anggap baik, dan negara dibentuk dengan sasaran kebaikan pada taraf yang lebih tinggi. Pembentuk undang-undang dengan mengatasnamakan negara, seharusnya memandang bahwa negara dibentuk, melalui undang-undang, dengan sasaran kebaikan pada taraf yang lebih tinggi, yakni demi kesejahteraan, ketertiban, keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Yang perlu dicatat dalam bagian ini untuk lebih memahami makna kebijakan hukum kaitannya dengan kebijakan politik negara, Moh. Mahfud MD, dalam disertasinya menyebutkan bahwa (*Justin D. Kaplan:1958:278.*)

Tidak sedikit dari para mahasiswa hukum yang heran dan masygul ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti dipahami dan dibayangkan ketika di bangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenangan, 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?

Ternyata hukum tidak seteril 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 mengemuka 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 secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal

yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalannya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Moh. Mahfud MD selanjutnya berpendapat bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Ia juga menekankan bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum. Jika ilmu hukum diibaratkan sebagai sebuah pohon, maka filsafat merupakan akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum pidana, hukum perdata, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan bidang hukum lainnya.

Pandangan Mahfud di atas menggambarkan keadaan pembentukan undang-undang di Indonesia yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang belum

disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam suatu undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis, isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemen-elemen politik. Mahfud sendiri menyatakan bahwa hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.

Seandainya energi yang lebih besar di atas dimaksudkan untuk kebaikan pada taraf yang lebih tinggi, yakni demi kesejahteraan, ketertiban, keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat, bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan, suatu undang-undang akan mencerminkan apa yang diinginkan oleh *Aristoteles*. *Thomas Aquinas* pun menginginkan bahwa tugas pokok seorang penguasa adalah merealisasikan keadilan di muka bumi. Penguasa dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya harus sesuai dengan hukum yang berlaku, dan hukum yang berlaku tersebut harus diturunkan dari hukum kodrat. Hukum kodrat merupakan sumber dari semua norma kebijakan moral.

Konsep tentang hukum sebagai cermin tata keadilan telah dikembangkan

oleh para pemikir Yunani, terutama *Plato* dan *Aristoteles*. Dalam pandangannya, *Plato* menyatakan bahwa keadilan akan terwujud jika negara ditata sesuai dengan bentuk-bentuk yang ideal sebagaimana ditetapkan oleh raja yang sekaligus filsuf dan dihubungkan dengan hukum yang berlaku dalam sebuah “polis”. Hukum adalah refleksi pengetahuan manusia pada umumnya yang dikembangkan secara sempurna.

Bagi *Plato*, hukum identik dengan jalan pikiran yang nalar yang diwujudkan di dalam dekrit-dekrit yang dikeluarkan oleh negara. Hukum memiliki kualitas tidak tertulis dan alamiah sebagaimana terdapat di dalam kodrat manusia. (*Leonardo N. Mercado*, 1984:7)

Hukum juga dipandang identik dengan moralitas dan tujuan hukum adalah menghasilkan manusia yang benar-benar baik. Menurut *Plato*, hukum diberlakukan dengan maksud untuk membantu manusia menciptakan kesatuan dalam hidup komunitas atau ketertiban sosial, atau demi kebaikan umum. Hal ini dimungkinkan, sebab melalui proses penalaran manusia dapat menemukan hukum dalam bentuknya yang murni, yaitu sesuai dengan dunia ide.

Apakah hukum yang digambarkan oleh *Plato* telah tergambar dalam negara-negara yang sekarang ada ini. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa

berbeda dengan ekonomi dan politik, hukum adalah institusi normatif. Ia akan kehilangan fungsinya apabila tidak bisa tampil dalam kekuatannya yang demikian itu, yakni menundukkan perilaku masyarakat ke bawah otoritasnya. Tentu saja pemaksaan normatif itu memberikan hasil-hasil yang relatif. Ada bangsa yang sangat patuh kepada hukumnya, ada yang setengah patuh, dan macam-macam gradasi lainnya. Tetapi, pada suatu waktu tertentu bisa dirasakan bahwa fungsi normatif hukum itu sudah menjadi terlalu melemah dan hasil ini akan cukup merisaukan. (Satjipto Rahardjo: 2003:157)

Apabila kita sudah sampai pada peringkat pembicaraan seperti itu, maka ia sudah bergeser dari hanya mempersoalkan hukum sebagai suatu bangunan teknologi semata-mata. Kerisauan kita tidak akan terobati oleh jawaban-jawaban yang bersifat teknis semata-mata.

*Lawrence M. Friedman* menyatakan bahwa tidak ada sistem hukum di negara maju yang benar-benar formal atau informal. Keduanya selalu menyatu. Hukum dari pemerintah yang resmi pada umumnya (walau tidak selalu) bersifat formal: berpola, berstruktur, bersandar pada bahasa tertulis dan pada lembaga dan proses yang teratur. Hukum non-negara biasanya jauh kurang formal,

tetapi baik perundang-undangan yang resmi maupun yang tidak resmi adalah gabungan dari keduanya. (*Lawrence M. Friedman*, 1984:41)

*Friedman* lebih lanjut bertanya, mengapa ada bagian sistem tata tertib sangat formal, ada yang jauh kurang formal, dan ada yang lepas sama sekali dan tidak berbentuk? Kita dapat mulai menjawab dari titik yang mungkin jelas: secara historis yang informal muncul lebih dulu. Masyarakat yang paling sederhana yang mungkin lebih menyerupai masyarakat manusia purba dari pada masyarakat urbanisasi, mempunyai sistem hukum yang sangat informal. Tindakan formal tampak mengambil alih setelah sistem informal tidak lagi berfungsi karena satu atau lain hal.

Namun demikian, *Friedman* pernah menggambarkan adanya komunitas *Tristan da Cunha*, dalam suatu pulau dengan tanah tandus, terasing, sepi di tengah Samudra Atlantik Selatan yang di dalamnya ada beberapa ratus orang yang tinggal. Mereka bertani kentang dan menangkap ikan. Sebuah tim peneliti mengunjungi pulau tersebut pada 1930-an untuk mengkaji satwa, burung, dan kehidupan sosial. Para ilmuwan sosial tim itu heran melihat betapa penduduknya taat hukum jika kita boleh menggunakan kata “taat hukum” terhadap orang-orang yang tinggal di suatu tempat

di mana justru tidak ada yang tampak seperti hukum yang kita kenal. Tidak ada yang bisa melukiskan contoh kejahatan berat pembunuhan, perkosaan, atau sejenisnya yang dilakukan di pulau itu. Tidak ada alat-alat peradilan pidana tidak ada polisi, pengadilan, hakim atau penjara. Tidak ada yang memerlukannya.

### **Pembentukan Hukum di Indonesia**

Sesudah menjalani kehidupan sebagai bangsa yang merdeka selama hampir setengah abad, sampailah kita pada masa-masa kritis yang cukup mendasar. Kita tidak lagi sekadar menghadapi persoalan-persoalan yang berkadar kuantitatif lagi, melainkan sudah bernilai kualitatif.

Berdiri di atas tahun 2004, apalagi membandingkannya dengan keadaan pada tahun 1945 dan lebih mundur lagi pada permulaan abad keduapuluh, Indonesia memang sudah berubah sangat besar dan perubahan itu berlangsung dengan cepat dan semakin cepat. Hukum pun dibuat untuk men-capai perkembangan tersebut, walaupun sangat tersengal-sengal. 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 dan memberikan keadilan.

Tentang keadaan tersebut, Satjipto Rahardjo pernah bertanya apakah “hukum untuk masyarakat” atau “masyarakat untuk hukum”? Memilih yang pertama menimbulkan suasana yang dinamis, sedangkan yang kedua statis dan stagnan 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?

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 menghindarkan kesan bahwa di tengah-tengah kesibukan tentang pembangunan ini terdapat suatu kelesuan (melaise) atau kurang-percaya-an akan hukum dan gunanya dalam

masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja, 2002:1)

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 hari nurani (Harkristuti Harkrisnowo:2003:1).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”( Romli Atmasasmita:2003:14-18).

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.

Ketiadaan evaluasi atas keber-

hasilan model hukum pembangunan tersebut mungkin ada pengaruh dari pendapat di atas sehingga menimbulkan keengganan setiap orang atau para ahli hukum untuk memberikan penilaian atas model hukum pembangunan tersebut. Usaha untuk melakukan kuantifikasi keberhasilan pembangunan hukum saat ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional bidang Hukum adalah jumlah rancangan undang-undang yang diselesaikan dalam setiap tahun anggaran.

Oleh Romli Atmasasmita, Program Pembangunan Nasional tersebut dikritik karena cara memasukkan jumlah rancangan undang-undang yang direncanakan pada setiap tahun anggaran berjalan bukanlah cara yang tepat untuk menilai keberhasilan pembangunan hukum, karena pembangunan hukum dalam arti luas termasuk pembangunan sumber daya manusia hukum, infrastruktur dan kelembagaan hukum yang memadai serta peningkatan budaya hukum (termasuk kesadaran hukum masyarakat yang birokrasi) dan anggaran biaya yang memadai.

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 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?

Ternyata hukum tidak seteril 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 mengemuka 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.

#### **Pembentukan Undang-Undang**

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD, pembentuk UU adalah DPR bersama dengan Presiden. Sebelum diadakannya Perubahan UUD 1945 titik berat pembentuk UU ada di tangan Presiden. Namun dengan adanya reformasi, pembentuk UU bergeser ke tangan DPR. Hal ini dapat dibaca dari Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945 yang berbunyi: *DPR memegang kekuasaan membentuk UU*. Rumusan Pasal 20 ayat (1) ini merupakan pindahan dari Pasal 5 ayat (1) lama yang berbunyi: *Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR*. Selama kurang lebih 30 tahun, rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (lama) ini ditafsirkan bahwa

pembentuk UU adalah Presiden, sedangkan DPR hanyalah “bersetuju” untuk “setuju” atau “tidak setuju” terhadap RUU yang dibentuk atau disusun oleh Presiden. Setelah Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 yang dilakukan tahun 1999 dan tahun 2000, pemegang kendali pembentukan UU adalah DPR. Dengan demikian sekarang DPR (termasuk DPRD) berkewajiban menyusun program legislasi nasional (Prolegnas/Prolegda), dan menyusun perencanaan, analisis, evaluasi, yang didukung oleh penelitian dan pengkajian peraturan perundang-undangan. Sedangkan Presiden (Pemerintah) sebagaimana bunyi Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945 yang berbunyi: *Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR*, hanyalah mempunyai “hak” yang dapat digunakan atau tidak digunakan.

Berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945 yang menetapkan bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sekedar “forum” yang terdiri atas dua kamar (bikameral) yaitu DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maka ke depan (sesudah Pemilu 2004) pembentuk UU menjadi tiga lembaga yaitu DPR, DPD, dan Presiden. Namun demikian sebagai legislator utamanya adalah tetap DPR. Sedangkan DPD dan



Presiden hanyalah sebagai legislator serta. Dalam UUD, DPD diberikan kewenangan legislasi terbatas khususnya yang berkaitan dengan substansi otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah.

Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi. Pertama, adalah lembaga pembentuk undang-undang (UU). Kedua, prosedur atau tata cara pembentukannya. Ketiga adalah substansi yang akan diatur dalam UU. Komponen pertama adalah lembaga/pejabat negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Presiden. Sebagai pelaksana penyusunan rancangan undang-undang (RUU) di lingkungan pemerintah (eksekutif) Pusat yang membantu Presiden membentuk/ membahas RUU adalah para menteri/kepala LPND dan pejabat struktural dibantu oleh para pejabat fungsional. Di lingkungan pemerintah daerah adalah kepala daerah (gubernur /bupati/walikota) dan pejabat struktural dibantu para pejabat fungsional peneliti dan perancang peraturan perundang-undangan daerah.

Apabila salah satu komponen utama pembentukan UU tersebut tidak berjalan dengan baik maka hasilnya adalah suatu produk hukum yang cacat

yang dapat dibatalkan melalui hak uji yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam komponen kedua, termasuk pula pelaksanaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut *I.C. van der Vlies* dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu (A. Hamid, SA:1990:321-331) Asas-asas formil, yaitu (1)Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat; (2)Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang; (3)Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*); (4)Asas kepatlaksanaan(dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada

perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya; (5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil meliputi (1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); (2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*); (4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); (5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechts-bedeling*).

Di Indonesia, asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dikembangkan dan merupakan asas yang bersifat komplementer (melengkapi) dari asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang selama ini telah diterapkan yaitu: (a) pengayoman, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki. (b) kemanusiaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan

menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri. (c) kebangsaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil suatu keputusan. (d) kekeluargaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. (e) kenusantaraan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila, atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. (f) kebhineka tunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (g) keadilan yang merata, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali. (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap peraturan

perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif. (i) ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat. (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Pasal 5 UU P3 menentukan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

### **Bahasa, Norma, dan Materi Muatan**

Bahasa, norma, dan materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sangat terkait satu sama lain dan ketiga variabel tersebut merupakan satu kesatuan yang akan menunjukkan jenis dan macam peraturan perundang-undangan yang diinginkan oleh per-

ancang peraturan perundang-undangan. Perancang harus berani mengatakan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan harus mengandung norma. Norma yang dibuat oleh perancang tersebut juga harus bisa menunjukkan bahwa norma yang dibuat sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang disusunnya.

Untuk mendeteksi apakah bahasa dan norma menunjukkan materi muatan peraturan, bagi perancang sering mengalami kesulitan karena jenis yang satu dan lainnya tumpang tindih dan perbedaannya tipis, terutama urutan hierarki satu tingkat ke bawah atau ke atas. Perancang sendiri mengalami kesulitan untuk mendeteksi apakah ketentuan pasal dalam suatu peraturan mengandung suatu norma atau bukan. Berikut akan diulas secara berurutan variable masing-masing dalam perannya terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai dengan UU P3.

Pasal 5 UU P3 yang menentukan asas-asas tersebut yang terkait dengan ketiga variabel di atas adalah asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, “dapat dilaksanakan” dan “kejelasan rumusan”. Jika ketiga asas ini dipenuhi dengan memperhatikan ketiga indikator tersebut, setidaknya

peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan akan mudah dilaksanakan dan ditegakkan.

Kita harus sepakat bahwa bunyi peraturan tiada lain adalah bahasa yang diterapkan untuk kewajiban, perintah, larangan, suruhan, arahan, pedoman, dan pilihan-pilihan untuk keteraturan dan ketertiban bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan bahasa yang ada dalam peraturan tersebut harus mudah dilaksanakan atau dapat ditegakkan. Bahasa peraturan perundang-undangan meliputi dua hal, yakni format peraturan itu sendiri dan susunan kata-kata dalam bahasa Indonesia yang mengandung norma.

Jika si Badu membaca suatu buku yang di dalamnya didahului dengan judul dan ada irah-irah Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, jabatan pembentuk peraturan, dan konsiderans, serta dasar hukum mengingat, sampai seterusnya di penutup, maka Badu harus mengatakan bahwa yang dibaca tersebut merupakan bahasa peraturan perundang-undangan. Untuk memahami bahasa peraturan perundang-undangan melalui format, sangat mudah dipahami. Namun sulit jika Badu menemukan secarik kertas kecil berisi suatu pasal dan ketentuannya, maka di pikiran Badu akan timbul pertanyaan, apakah pasal tersebut merupakan bahasa kontrak (perjanjian)

atau bahasa peraturan perundang-undangan, atau jika itu bahasa peraturan perundang-undangan, apakah pasal tersebut mengandung norma atau bukan.

Agar orang, dan juga si Badu, lebih mudah memahami bahasa peraturan perundang-undangan, jalan satu-satunya adalah memahmi lampiran UU P3, setelah memahami isi dan makna UU P3 itu sendiri. Bahasa peraturan perundang-undangan adalah termasuk bahasa Indonesia yang tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya. Namun perlu disepakati bahwa bahasa peraturan perundang-undangan tersebut sesungguhnya mempunyai corak atau gaya yang khas yang bercirikan kejernihan pengertian, kelugasan, kebakuan, dan keserasian.

Bahasa peraturan perundang-undangan yang baik adalah bahasa peraturan perundang-undangan yang tunduk pada kaidah bahasa Indonesia. Untuk menjadi perancang peraturan perundang-undangan, prasyaratnya adalah menguasai bahasa Indonesia yang baik dan benar, termasuk penguasaan kosa kata bahasa Indonesia dan bahasa hukum, serta bahasa teknik lainnya. Setelah menguasai kaidah dan memahami bahasa Indonesia yang baik dan benar, perancang harus memahami

bahasa penormaan yang tertuang atau akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Membuat suatu norma, pada dasarnya merupakan pekerjaan berkomposisi, namun berkomposisi dengan memfokuskan pada kalimat yang mengandung suatu larangan, suruhan, kebolehan, diskresi, dan pengecualian bertindak bagi masyarakat, golongan tertentu, atau perorangan, atau menciptakan suatu kewenangan baru atau menghapuskan kewenangan yang sudah ada.

Prototipe (model awal sebagai contoh) norma hukum adalah “perintah” bagi setiap orang (umum) sebagai dasar penguat bagi pemerintah (penguasa) untuk menegakkan hukum. Jangkauan perintah untuk setiap orang (umum) harus dipenuhi bagi norma hukum.

Jika norma hukum sebagai perintah, maka adanya norma hukum itu harus tertulis karena terkait dengan seseorang yang memberi perintah dan yang diberi perintah. Norma hukum tidak tertulis tidak ada yang memberi perintah. Di samping itu, perintah berkaitan dengan yang dialamatkan dan yang mengalamatkan. Norma hukum harus sampai kepada yang dialamatkan (yang diperintah). Kadangkala norma hukum lebih dari perintah karena yang diberi perintah mengharapkan, di

samping taat atas perintah, juga mengemban kewajiban terhadap orang lain yang terlibat dalam pergaulan sosial. Dari hal inilah norma hukum sebagai perintah dapat ditipikasi. Jadi, norma adalah norma sosial yang mengarahkan diri pada perbuatan mereka yang menjadi warga masyarakat tempat norma hukum berlaku. Secara umum orang mengatakan bahwa aturan-aturan hukum mengatur hubungan-hubungan pergaulan dan bagaimana antarmereka berperilaku. Norma hukum timbul dari kesadaran hukum para warganya.

Kita sepakat bahwa kepatuhan terhadap norma hukum lebih banyak paksaan daripada kepatuhan itu sendiri. Jadi, orang patuh semata-mata karena ia dipaksa untuk itu. Namun demikian, kita menyadari bahwa tidak semua norma hukum terdiri atas aturan perilaku sosial, tetapi ada jenis norma lain yang berkaitan dengan perilaku sosial warga masyarakat hukum, misalnya norma prosedur, norma kewenangan, norma peralihan, dan norma pengakuan. Yang terakhir ini disebut jenis metanorma. Norma perilaku diistilahkan “*primary rules*”, sedangkan untuk meta norma diistilahkan “*secondary rules*”.

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Ada

yang mengartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat.

Jadi, inti norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Norma baru terbentuk, apabila terdapat lebih dari satu orang karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya. Norma mengandung suruhan, perintah, larangan, dan keharusan. Isi norma menentukan wilayah penerapan, Isi Norma berbanding terbalik dengan wilayah penerapan.

Dalil di atas menyatakan bahwa semakin sedikit isi norma hukum memuat ciri-ciri, maka wilayah penerapannya semakin besar. Sebaliknya, semakin banyak isi norma hukum memuat ciri-ciri, maka wilayah penerapannya semakin kecil. Perumusan norma hukum digantungkan pada pembentuk peraturan, apakah akan memuat banyak ciri-ciri atau tidak. Jika hakim dalam penerapan norma hukumnya memperluas isi, maka yang berubah itu isinya, bukan aturan hukumnya. Yang terakhir ini sebagai interpretasi hakim (bisa penafsiran ekstensif atau restriktif dengan cara mengurangi atau menambah ciri-ciri).

Sebelum berbicara mengenai materi muatan, untuk memahaminya,

terlebih dahulu ditampilkan jenis peraturan perundang-undangan karena jenis tersebut terkait erat dengan materi muatan. Rincian jenis peraturan perundang-undangan membedakan materi muatan masing-masing jenis tersebut. Demikian pula terhadap jenis norma pada masing-masing materi muatan. Untuk membedakan masing-masing tersebut, sering mengalami kesulitan karena ada perbedaan yang sangat tipis antara jenis yang satu dengan jenis lainnya, dan kemungkinan dapat menimbulkan tumpang tindih materi muatan dan persamaan jenis norma pada masing-masing jenis yang jenjangnya berurutan satu tingkat ke bawah atau ke atas.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*UUP3*) menentukan bahwa: (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (c) Peraturan Pemerintah; (d) Peraturan Presiden; (e) Peraturan Daerah. (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi (a) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; (b) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten

/kota bersama bupati/walikota; (c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten / kota yang bersangkutan. (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya, dalam pasal-pasal berikutnya, ditentukan mengenai materi muatan pada masing-masing jenis peraturan. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara. Di samping itu, materi muatan Undang-Undang juga bisa berasal dari perintah Undang-Undang lain.

Materi muatan Peraturan Pe-

merintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden (*Perpres*) berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Materi muatan Peraturan Daerah (Perda) adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari tata urutan (hirarki) dan jenis di atas, tampak bahwa semakin ke bawah, materi muatan peraturan masing-masing semakin mengkerucut. Dengan mengkerucutnya materi muatan, orang akan lebih mempermudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir ini sebagai hasil residu peraturan di atasnya.

Khusus untuk materi muatan Perda di atas harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan

daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Hal ini untuk lebih mempermudah penentuan materi muatan, norma, dan penerapannya.

Sebagaimana digambarkan di atas, untuk mempermudah penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, digunakan penelaahan secara residu, di samping pemahaman mengenai materi muatan itu sendiri. Materi Muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Di dalam ilmu peraturan perundang-undangan, telah dikenal teori berjenjang yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat kekonkritannya. Hipotesis yang dapat digambarkan adalah jika peraturan yang paling rendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak bisa dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung karena masih memerlukan peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, seyogyanya langsung dapat dilaksanakan secara berjenjang, dengan catatan

bahwa materi muatan undang-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri. Sebagaimana diketahui bahwa macam undang-undang terdiri atas: (a) undang-undang hukum pidana; (b) undang-undang hukum perdata; (c) undang-undang hukum administrasi; (d) undang-undang pengesahan; (e) undang-undang penetapan; dan (f) undang-undang arahan atau pedoman.

Materi muatan Undang-Undang Dasar (UUD), sudah barang tentu lebih abstrak daripada materi muatan Undang-Undang. Keabstrakan UUD, biasanya ditunjukkan oleh sifat keuniversalannya atau sifat keumumannya (norma yang umum dan perlu penjabaran oleh peraturan di bawahnya). Kadangkala, sifat tersebut juga mengandung suatu asas atau mempunyai norma asasi. Asasi atau tidak asasinya suatu norma, orang yang menyatakan itu dalam kesimpulan tesis atau pendapatnya. Hal ini sering pula berlaku bagi undang-undang karena undang-undang sering menjadi kendaraan UUD sehingga muatannya bersinggungan (tumpang tindih) dengan muatan UUD, terutama dengan macam undang-undang yang berisi arahan atau pedoman.

Pada saat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) diundangkan, orang banyak bertanya mengenai materi



muatan Undang-Undang tersebut apakah materi yang ada di dalamnya bukan materi muatan UUD (kecuali pengaturan mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Pasal 9 Undang-Undang tentang HAM menentukan bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya”. Kemudian, Pasal 11 menentukan “Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”. Jika kita akan membandingkan dengan KUHP, maka akan tampak materi muatan pada kedua Undang-Undang tersebut. Pasal 338 KUHP menentukan bahwa “Barangsiapa menghilangkan nyawa orang lain, dipidana dengan pidana ....”. Orang sudah harus menduga bahwa Pasal 338 tersebut sebagai cerminan atau wujud dari ketentuan “Setiap orang berhak untuk hidup” (Pasal 9 Undang-Undang tentang HAM). Untuk membedakan kedua norma di atas terkait dengan materi muatan adalah dengan melihat apakah norma tersebut langsung bisa dilaksanakan dan ditegakkan. Jika Bedu membunuh Amin, maka Bedu dikenakan Pasal 338 KUHP, bukan Pasal 9 Undang-Undang tentang HAM. Sesuai dengan hukum acara pidana (KUHP), polisi dapat menangkap Bedu untuk ditahan dan kemudian diproses untuk

diajukan ke penuntut umum, lalu diajukan ke persidangan.

Jika kita setuju dengan cara pemahaman “residu”, dikaitkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, maka seyogyanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang juga harus lebih mudah atau langsung dilaksanakan (diterapkan) dan ditegakkan dibandingkan dengan undang-undang itu sendiri. Pembentuk peraturan perundang-undangan (di bawah UUD) harus merancang normanya agar substansi peraturan perundang-undangan dapat langsung diterapkan dan ditegakkan, yakni dengan menjauhkan diri untuk merancang normanya kepada sifat universalitas dan asas-asas yang berlaku umum (nasional). Perancang peraturan perundang-undangan harus memikirkan bagaimana suatu peraturan tidak terlalu banyak berisi delegasian dari peraturan perundang-undangan di atasnya sehingga tidak terjebak pada materi muatan yang lebih abstrak. Agak aneh jika ada suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berisi asas-asas dan berisi hak dan kewajiban yang membebani masyarakat. Aneh juga jika suatu Perda menentukan bahwa “Setiap orang yang melakukan penganiayaan terhadap orang lain yang mengakibatkan luka dipidana dengan pidana .....”.

Pemahaman “residu” tidak hanya terkait dengan pola di atas, melainkan juga pada tata urutan yang secara formal telah ditentukan dalam Pasal 7 UU P 3, artinya, urutan tersebut menggambarkan makna deduktif materi muatan peraturan perundang-undangan. Tata urutan peraturan semakin ke bawah semakin konkret dan langsung dapat dilaksanakan karena kesederhanaan materinya (walaupun kadangkala peraturan di bawah, yang biasanya lebih teknis, sangat kompleks dan rumit). Pemahaman residu juga terkait dengan macam norma dan penerapan hukumnya.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD yang meliputi: (a) hak-hak asasi manusia; (b) hak dan kewajiban warga negara; (c) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; (d) wilayah negara dan pembagian daerah; (e) kewarga-negaraan dan kependudukan; dan (f) keuangan negara. Di samping itu, materi muatan UU juga bisa berasal dari perintah UU lain.

Dari 6 hal di atas, secara rinci terdapat delegasian (dengan frasa “diatur dengan atau diatur dalam undang-undang”) yang diamanatkan oleh UUD, yang kira-kira berjumlah 38 delegasian. Tiga puluh delapan delegasian tersebut

meliputi, antara lain, pengaturan mengenai: (1) pemilihan umum; (2) syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden; (3) tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; (4) penetapan keadaan bahaya; (5) pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain kehormatan; (6) kementerian negara; (7) penyelenggaraan pemerintahan daerah; (8) hubungan wewenang antara pusat dan daerah; (9) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pusat dan daerah; (10) daerah yang bersifat khusus atau istimewa; (11) susunan DPR; (12) hak anggota DPR; (13) tata cara pembentukan undang-undang; (14) syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR; (15) susunan dan kedudukan DPRD; (16) syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPRD; (17) pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa; (18) macam dan harga mata uang; (19) keuangan negara; (20) Bank Sentral; (21) Badan Pemeriksa Keuangan; (22) kekuasaan kehakiman; (23) wewenang Mahkamah Agung; (24) susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung; (25) susunan, kedudukan, keanggotaan Komisi Yudisial; (26) Mahkamah Konstitusi; (27) syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim; (28) warga negara dan penduduk; (29) ke-

merdeka berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; (31)pertahanan dan keamanan; (32)perekonomian nasional; (33)pengaturan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; (34)pengaturan bumi dan air dan kekayaan alam; (35)penyelenggaraan sistem pendidikan nasional; (36)pemeliharaan fakir miskin; (37)pengembangan sistem jaminan sosial; (38)penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan; (39)bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan.

Dari 38 hal di atas, masih ada beberapa hal lagi yang perlu diatur dengan UU sebagai penjabaran lebih lanjut berdasarkan keinginan, permintaan, dan kebutuhan institusi dan/atau masyarakat karena di luar hal tersebut masih banyak hal yang terkait dengan hak dan kewajiban serta pembebanan kepada masyarakat yang perlu pengaturan, di samping pengaturan mengenai sektor-sektor atau bidang-bidang tertentu. Kebutuhan tersebut kemudian dituangkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas) yang disusun bersama antara DPR dan Pemerintah (termasuk delegasian UUD di atas). Prolegnas tahun 2005 sampai dengan 2009 ditetapkan 284 RUU. Di samping itu, untuk prioritas jangka

pendek ditetapkan 55 RUU. Untuk tahun 2006, ditetapkan 40 RUU ditambah sisa luncuran RUU prioritas yang belum sempat dibahas. Kurang lebih ada 73 RUU yang harus diselesaikan pada tahun 2006.

Sudah barang tentu, seluruh program legislasi tersebut diharapkan dapat diwujudkan, tidak hanya pembentukannya, melainkan juga bagaimana membuat norma yang baik sesuai dengan norma materi muatan UU (yang memang norma UU, bukan norma UUD seperti contoh dalam bagian 2 di atas) dan kemudahan penerapannya. Jika perancang UU konsisten bahwa norma UU tidak dirumuskan seperti norma UUD dan norma UU harus jelas adresatnya dengan menyebutkan siapa melaksanakan apa, siapa menentukan apa, apa diwajibkan atau diharuskan siapa, siapa mewajibkan atau mengharuskan apa, dan penyediaan dana bagi siapa dan apa, maka UU tersebut akan mudah dilaksanakan dan diterapkan.

### **Legislative Drafting (Perancangan)**

Pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum serta dibarengi dengan penegakan hukum secara tegas, konsisten, dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia,

akan mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil dan sebagai pengatur perilaku masyarakat untuk menghormati hukum.

Teraktualisasinya fungsi hukum akan mewujudkan tegaknya wibawa hukum yang memperkuat peran hukum dalam pembangunan untuk menjamin agenda pembangunan nasional berjalan tertib, terarah, dan konsekuensi dari berbagai kebijakan dan langkah yang diambil dapat diprediksi berdasarkan pada asas kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai unsur pelaksana pemerintah dengan tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia mempunyai peran yang sangat strategis untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender, serta memperhatikan terlaksananya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia. Pengaktualisasian tersebut sudah barang tentu tidak dapat dilaksanakan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia

sendiri, melainkan harus bekerja sama atau mengadakan koordinasi dengan instansi terkait lain.

Orang belum menyadari betul bahwa seluruh kehidupan dan tingkah lakunya dibatasi, dilingkupi, atau dikelilingi oleh peraturan perundang-undangan. Sebagai sasaran atau adresat peraturan perundang-undangan, orang masih belum juga menyadari betapa pentingnya suatu peraturan perundang-undangan bagi dirinya atau orang lain di sekitarnya. Betapa hak orang diberikan dan sekaligus dibatasi dan betapa kewajiban orang dilekatkan pada masing-masing demi ketertiban seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertanyaannya adalah berapa peraturan yang diperlukan oleh negara ini untuk mengatur seluruh kehidupan masyarakat? Apakah semua perbuatan, tindakan, atau tingkah laku setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan ber-negara sudah dibagi habis atau sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan?

Apakah peraturan perundang-undangan itu segala-galanya, terutama dalam kapasitasnya sebagai penegak keadilan? Tekait dengan keadilan, pernah seorang Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, Earl Warren mengatakan bahwa “bukan aturan hukum, namun itikad dan kesungguhan-lah yang dapat

menegakkan keadilan” (Budi Gunawan: 2006:1) Tentu pernyataan di atas bukan diartikan kemudian kita berhenti membentuk peraturan perundang-undangan, namun demikian, perlu dipetik dari pernyataan di atas bahwa peraturan perundang-undangan tidak lebih dari seonggok kertas yang lusuh, jika tidak dijalankan dengan moralitas dan integritas. Mungkin Warren telah jenuh membaca aturan hukum yang setiap tahun bertumpuk semakin tinggi, namun tetap mandul di tingkat implementasinya.

Kekhawatiran adanya permasalahan di atas, dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya pembentuk peraturan harus memahami terlebih dahulu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebelum membentuknya untuk mencegah peraturan perundang mandul. Persoalan aparat penegak hukum tidak perlu dibahas di sini, namun paling tidak pembentuk peraturan perundang-undangan yakin bahwa sarana dan prasarana (terutama penegak hukumnya) akan tersedia dengan baik jika peraturan perundang-undangan diundangkan.

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, pemra-

karsa 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; (a)mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; (b)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 mertaifikasi 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 3 x pertemuan sudah dapat diselesaikan.

Dalam mempersiapkan RUU, sebagaimana dilakukan selama ini, pengaturan dalam Perpres 68 ditentukan mengenai pembentukan panitia antar departemen dan pemrakarsa dapat

mempersiapkan naskah akademisnya terlebih dahulu. Dalam rapat antar departemen, 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 253 (tahun 2009-2014) 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. Untuk Rolegnas 2004-2009, 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, dll.

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 lingkungannya, misalnya, RUU tentang Energi (aturan pelaksanaannya tersebar dalam undang-undang yang mengatur Mineral dan Batubara, Migas, dan Ketegalistrikan), 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.

Dengan permasalahan di atas, naskah akademik adalah sangat diperlukan. 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 konstataksi 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 ter-wujud. 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 Kementerian 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.

Dalam Penjelasan UU 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 Kementerian 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) Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia no.04.pr.07.10 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman 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 Kementerian Hukum dan HAM, tinggal meningkat-

kan 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.

#### **PENUTUP**

Kita berharap bahwa jangan sampai orang mengatakan bahwa bangsa kita suka membentuk undang-undang, tetapi enggan melaksanakannya. Target yang dicanangkan oleh Prolegnas perlu diawasi oleh masyarakat, termasuk isi, dan pelaksanaan undang-undang tersebut, di samping juga perancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*).

#### **DAFTAR PUSTAKA**

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