

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*²³ mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri²⁴.

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan²⁵.

23 Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm: 160

24 Padmo Wahyono, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm: 65

25 Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

Pada buku lain yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu²⁶.

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia²⁷.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat²⁸. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu²⁹.

Garuda Nusantara menjelaskan pula wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

26 Soedarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm:151.

27 Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm: 1

28 Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm:35

29 Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 15

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan³⁰.

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Sunaryati Hartono³¹, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut

30 Frans Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm: 310-314

31 Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm: 23

ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.

2. Dimensi Kajian Politik Hukum Dan Perundang-Undangan

Setiap kajian tentang hukum dimensi filosofis dan dimensi politis akan selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu :

- a. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat sekali antara hukum dan politik, bahkan ada yang melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut *political gelding van het recht* atau dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.
- b. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

William Zevenbergen³² mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).

32 William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm: 19

Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri³³.

Dengan kata lain, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.

Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.

33 Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 9

3. Objek Kajian Politik Hukum

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*). Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *ruling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu³⁴.

Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman³⁵, sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya.

Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar

34 E. Utrecht, 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta, hlm:74-75

35 Regen,B.S, 2006, *Politik Hukum*, Utomo, Bandung, hlm: 17

dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud³⁶.

4. Corak dan Karakter Produk Hukum

Menurut Moh. Mahfud ada dua karakter produk hukum yaitu : pertama, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.

Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat³⁷. Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal) ; Kedua, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

36 Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, hlm: 232-241

37 Mahfud MD, 1989, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, Yogyakarta, hlm: 19

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konserfatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif³⁸.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya, memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis.

38 Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm: 30

Adapun produk hukum yang berkarakter ordoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri³⁹.

5. Konfigurasi Dan Manfaat Kajian Politik Hukum

Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah demokratis atau otoriter dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu : peranan partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat; peranan lembaga eksekutif; kebebasan pers (kebebasan memperoleh informasi bagi setiap warga masyarakat)⁴⁰. Berdasarkan tolak ukur tersebut, maka kajian politik hukum perundang-undangan dapat ditelusuri produk legislatif apakah memenuhi sebagai produk hukum atau produk politik.

B. Politik Hukum Di Indonesia

Politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan.

39 Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.31

40 Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hlm:26

Tujuan politik hukum nasional meliputi dua aspek yang saling berkaitan: (1) Sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; dan (2) dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.

Sistem hukum nasional merupakan kesatuan hukum dan perundang-undangan yang terdiri dari banyak komponen yang saling bergantung, yang dibangun untuk mencapai tujuan negara dengan berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945⁴¹.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan yaitu :

1. Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
2. Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu⁴².

41 Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 22

42 *Ibid*, hlm:23

Dalam upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan negara, politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut :

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni : melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan promordialnya, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial.
4. Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk : melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.
5. Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai

nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Sistem hukum yang demikian, mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni: keseimbangan antara individualisme dan kolektifisme, keseimbangan antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler (theo-demokratis) atau *religius nation state*⁴³.

Politik hukum nasional sebagai pedoman dasar bagi segala bentuk dan proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum di tanah air. Bila politik hukum nasional merupakan pedoman dasar bagi segala bentuk dan proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum di tanah air, dapat dipastikan politik hukum nasional harus dirumuskan pada sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat mendasar pula, bukan pada sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis.

Untuk menjelaskan pernyataan di atas kita harus merujuk kepada sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, disebutkan bahwa tata urutan perundang-undangan yang berlaku secara hierarkis di Indonesia.

43 *Ibid*, hlm:30-32

Penyusunan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan itu untuk menyingkronkan atau menghindarkan konflik teknis pelaksanaan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Dengan cara begitu, sebuah atau lebih peraturan perundang-undangan diharapkan akan berjalan sesuai dengan tujuan dibuatnya perundang-undangan tersebut.

Dalam perkembangannya, produk hukum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah diganti dengan produk hukum, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang yaitu UUD 1945, TAP MPR, UU/Peraturan Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-undang ini dibentuk berdasarkan beberapa pertimbangan. Pertama, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Kedua, untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara republik indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketiga, selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa

peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.

Merujuk pada UUD 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, lembaga-lembaga negara yang dapat merumuskan politik hukum nasional adalah (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat dan (2) Dewan Perwakilan Rakyat. MPR dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk Undang-Undang Dasar⁴². Setelah perubahan ketiga UUD 1945, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*), tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*joint session*) yang mempertemukan Dewan Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah⁴⁴.

Produk dari kedua lembaga yang bergabung dalam MPR, yang dituangkan ke dalam penetapan atau perubahan UUD tersebut, merupakan politik hukum. Artinya, segala bentuk perubahan dan penetapan yang dilakukan oleh MPR terhadap UUD disebut sebagai politik hukum, karena merupakan salah satu kebijaksanaan dasar dari penyelenggara negara dan dimaksudkan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Dengan demikian, pasal-pasal yang terdapat dalam UUD yang merupakan produk dari MPR adalah cetak biru untuk merealisasikan tujuan-tujuan negara. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk undang-undang, karena kedudukannya sebagai kekuasaan legislatif.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, hlm:5

Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama UUD 1945 menjelaskan DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Pasal ini sekaligus menunjukkan adanya pergeseran kekuasaan (*the shifting of power*) dalam pembuatan undang-undang (*legislative power*) yang semula menjadi kekuasaan presiden kini beralih ke DPR.

Rumusan ini diperkuat oleh Pasal 20A yang menjelaskan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Meskipun demikian, menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR.

Dengan penjelasan di atas, selain MPR, DPR juga mempunyai peran yang sangat signifikan dalam rangka membuat cetak biru hukum nasional untuk mencapai tujuan-tujuan negara yang dicita-citakan. Peran yang dapat dilakukan DPR tersebut dituangkan dalam sebuah undang-undang.

Perumusan politik hukum oleh DPR yang tertuang dalam undang-undang dilakukan melalui beberapa tahapan proses sebagai berikut:

Tingkat I : 1. Sidang Pleno

2. Penjelasan Pendapat Fraksi

3. Rapat Fraksi dengan tahapan :

- Membahas rancangan undang-undang
- Membahas penjelasan pemerintah
- Menetapkan juru bicara fraksi

Tingkat II : 1. Pemandangan Umum

2. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)

Tingkat III : 1. Sidang Komisi

2. Sidang Gabungan Komisi

3. Sidang Panitia Kerja (Panja) dan Panitia Khusus (Pansus)

Tingkat IV : 1. Pendapat akhir fraksi

2. Pendapat Pemerintah

UUD sebagai produk MPR dan undang-undang sebagai produk DPR tidak datang dari hampa, tetapi merupakan aktualisasi dari kehendak-kehendak politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Kehendak-kehendak ini bisa datang dari berbagai kalangan⁴⁵. Kehendak-kehendak tersebut bisa muncul baik pada tingkat suprastruktur politik maupun infrastruktur politik⁴⁶. Infrastruktur politik Indonesia terdiri dari partai politik, kelompok kepentingan⁴⁷, kelompok penekan⁴⁸, alat komunikasi politik⁴⁹, dan tokoh politik⁵⁰. Suprastruktur politik yang mempunyai kewenangan untuk merumuskan politik hukum hanya MPR dan DPR saja.

Kehendak-kehendak baik yang bersifat politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lain, yang muncul dari tingkat infrastruktur politik kemudian diperdebatkan dan mengalami kristalisasi pada tingkat suprastruktur politik yang kemudian outputnya adalah rumusan politik hukum baik yang terdapat dalam UUD apabila merupakan produk MPR atau undang-undang apabila merupakan produk DPR.

45 Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm:7

46 Sri Soemantri M dalam Artidjo Alkostar, 1997, *Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm:239

47 Imam Syaukani, 2010, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm :121

48 *Ibid*, hlm: 121

49 *Ibid*, hlm: 121

50 *Ibid*, hlm: 121

C. Politik Perundang-Undangan Indonesia

Politik perundang-undangan adalah subsistem hukum. Oleh karena itu, politik perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Politik perundang-undangan diartikan sebagai kebijaksanaan atau mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan.

Politik mengenai tata cara pembentukan terkait dengan sistem hukum dan instrument hukum yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik penerapan hukum berkaitan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang hukum.

Politik penegakan hukum berkaitan dengan sendi-sendi sistem kenegaraan seperti negara berdasarkan atas hukum. Secara internal ada dua lingkup utama politik hukum:

1. Politik pembentukan hukum baik mengenai tata cara maupun isi peraturan perundang-undangan adalah kebijaksanaan yang terkait dengan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum, mencakup; kebijaksanaan pembentukan undang-undang, kebijaksanaan pembentukan hukum yurisprudensi, kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis.
2. Politik penerapan dan penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan paut dengan kebijaksanaan di bidang peradilan dan cara-cara penyelesaian hukum di luar proses peradilan, kebijaksanaan dibidang pelayanan hukum. Antara kedua aspek politik hukum tersebut, sekadar dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan, karena :

- a. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya;
- b. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrument control bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan;
- c. Penegakan hukum merupakan dinamisor peraturan perundang-undangan.

Politik pembentukan dan penegakan hukum yang baik harus disertai pula dengan politik pembinaan sumber daya manusia, tata kerja dan pengorganisasian serta prasaran dan sarana. Hal ini turut menentukan keberhasilan politik pembentukan dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan pada dasarnya akan mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh, dapat bersumber kepada ideologi tertentu. Misalnya doktrin sosialisme akan berbeda dengan doktrin kapitalisme di bidang ekonomi.

Politik hukum pada negara demokrasi akan berusaha memberikan kesempatan luas pada keikutsertaan masyarakat menentukan corak dan isi hukum yang dikehendaki. Indonesia berdasarkan Pancasila dan yang berdasarkan kekeluargaan akan mempunyai politik hukum tersendiri sesuai dengan *rechtsidee*; yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Ada 3 tataran kebijaksanaan politik perundang-undangan yang terkandung dalam kerangka dan paradigma *staatsidee* atau *rechtsidee*, yaitu sebagai berikut:

1. Pada tatanan politik, tujuan hukum Indonesia adalah tegaknya negara hukum yang demokratis
2. Pada tatanan sosial dan ekonomi, politik hukum bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
3. Pada tatanan normatif, politik hukum bertujuan tegaknya keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat. Ketiga tujuan tersebut berada dalam suatu tataran hukum nasional yang bersumber dan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Peraturan perundang-undangan di negara manapun selalu dibuat manusia dengan suatu pemikiran mendasar (*mindset*) di dalam benaknya. Pemikiran mendasar ini bisa dipengaruhi oleh banyak faktor seperti keyakinan ideologi atau agama, pengalaman, pengetahuan dan juga bisa kepentingan. Kepentingan ini pun bisa bermacam-macam (kepentingan pribadi, kepentingan kelompok atau partai, kepentingan rakyat, atau kepentingan asing).

Politik perundang-undangan merupakan sebagian dari politik hukum. Karena itu sebagai dasar, kebijaksanaan politik hukum berlaku bagi politik perundang-undangan. Politik perundang-undangan berkenaan dengan pembangunan materi hukum meliputi: pertama, pembentukan dan pembaharuan undang-undang; kedua; penginventarisasian dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dengan sistem hukum nasional.

1. Pembentukan dan pembaruan peraturan perundang-undangan diarahkan pada produk-produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Jadi ada dua bidang utama sasaran pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu;
 - a. Peraturan perundang-undangan mengenai tugas umum pemerintahan adalah segala peraturan perundang-undangan yang mengatur atau menyangkut penyelenggaraan tugas wewenang pemerintah negara dibidang ketatanegaraan administrasi negara politik.
 - b. Peraturan perundang-undangan mengenai pembangunan nasional adalah segala peraturan perundang-undangan yang mengatur dapat memberikan dukungan pada pembangunan nasional. Politik perundang-undangan dalam legislasi nasional menggariskan, titik berat pembangunan tetap pada bidang ekonomi, maka sudah semestinya politik perundang-undangan yang berkaitan dengan pembangunan nasional juga dititikberatkan pada peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi. Titik berat pada bidang ekonomi, tidak mengandung arti peraturan perundang-undangan di bidang pembangunan lainnya dapat diabaikan. Sebagai satu sistem, peraturan perundang-undangan terkait satu sama lain.

2. Mengenai penginventarisasian dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dengan sistem hukum nasional adalah berkenaan dengan peraturan perundang-undangan dari masyarakat kolonial yang hingga saat ini masih berlaku. Pengkajian inventarisasi tersebut meliputi :

- a. Inventarisasi undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah yang tersusun dan terbentuk untuk kurun waktu tertentu;
- b. Melakukan evaluasi internal dan eksternal atas berbagai undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain. Pengkajian internal adalah pengkajian konsistensi ke sistem desain antar berbagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengkajian relevansi dengan sasaran pembangunan hukum khususnya dan pembangunan pada umumnya.

Politik legislasi nasional (prolegnas-prolegda) merupakan upaya untuk mengkoordinasi berbagai program legislasi departemen dan lembaga non pemerintah, non departemen dalam rangka mengarahkan agar pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk perda tersusun dalam satu sistem dan strategis yang sesuai dengan sasaran umum pembangunan nasional.

Dari pengertian dan fungsi sistem prolegnas dan prolegda belum merupakan sistem terpadu yang akan menunjang sasaran umum pembangunan nasional. Hal tersebut karena:

- a. Prolegnas dan prolegda belum disusun berdasarkan suatu perencanaan yang tidak begitu tampak keterkaitan antara program yang satu dengan program yang lain.
- b. Prolegnas dan prolegda masing-masing departemen dan lembaga non departemen menyusun daftar yang akan dikerjakan dan didasarkan pada tugas, wewenang dan prioritas masing-masing. Peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas umum pemerintahan seperti yang tersebut di atas, juga dimasukkan program perundang-undangan seperti di bidang kelembagaan negara dan pemerintahan, peradilan. Organisasi politik dan masyarakat, pertahanan dan keamanan, sedangkan program yang berkaitan atau menunjang pembangunan nasional akan mencakup peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi dan kesejahteraan umum.

D. Asas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Yang Baik

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbeghrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas
2. Asas organ/lembaga yang tepat
3. Asas perlunya pengaturan
4. Asas dapatnya dilaksanakan
5. Asas konsensus

Asas-asas material meliputi :

1. Asas tentang terminologi dan sistematikan yang benar
2. Asas tentang dapat dikenali
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
4. Asas kepastian hukum
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual⁵¹.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut menurut A.Hamid S. Attamimi adalah sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia
2. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi
3. Asas-asas lainnya

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan indonesia yang patut akan mengikuti pedoman yang diberikan oleh:

1. Cita hukum indonesia yaitu Pancasila
2. Norma fundamental negara yaitu Pancasila
3. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan khas berada dalam keutamaan hukum, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi menepatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

51 I.C. Van Der Vlies dalam Maria Farida,2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius Yogyakarta,hlm: 254

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

- a. Asas tujuan yang jelas
- b. Asas perlunya pengaturan
- c. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat
- d. Asas dapat dilaksanakan
- e. Asas dapat dikenali
- f. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
- g. Asas kepastian hukum
- h. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual ⁵².

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian :
 1. Asas tujuan yang jelas
 2. Asas perlunya pengaturan
 3. Asas organ/lembaga yang tepat
 4. Asas materi muatan yang tepat
 5. Asas dapat dilaksanakan
 6. Asas dapatnya dikenali

52 *Ibid*, hlm: 256

- b. Asas-asas material, dengan perincian:
1. Asas sesuai dengan cita hukum indonesia dan norma fundamental negara
 2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara
 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum dan
 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi⁵³.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2011 dijelaskan khususnya pada Pasal 5 dan Pasal 6 sebagai berikut:

Pasal 5 : dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan tujuan : bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat : bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang.

53 *Ibid*, hlm: 256

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan : bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan : bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan : bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan : bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan : bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luanya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 6 yaitu sebagai berikut :

- a. Pengayoman : bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan pengayoman hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional
- c. Kebangsaan : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia
- d. Kekeluargaan : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan
- e. Kenusantaraan : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhinneka Tunggal Ika : bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku

dan golongan, kondisi khusus daeran dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- g. Keadilan : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan : bahan materi muatan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal bersifat membedakan berdasar latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan haru sdapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan: bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.