

DISERTASI

**HAKIKAT PROLEGNAS DALAM MEWUJUDKAN PERENCANAAN
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BAIK
DI INDONESIA**

***THE ESSENCE OF NATIONAL LEGISLATION PROGRAM TO
REALIZE THE GOOD ESTABLISHMENT PLANNING OF LAWS
IN INDONESIA***

MUHAMMAD FADLI

B013172010



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**HAKIKAT PROLEGNAS DALAM MEWUJUDKAN PERENCANAAN
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BAIK
DI INDONESIA**

***THE ESSENCE OF NATIONAL LEGISLATION PROGRAM TO
REALIZE THE GOOD ESTABLISHMENT PLANNING OF LAWS
IN INDONESIA***

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh

**MUHAMMAD FADLI
B013172010**

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

PENGESAHAN DISERTASI

**HAKIKAT PROLEGNAS DALAM MEWUJUDKAN PERENCANAAN PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG YANG BAIK DI INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD FADLI
B013172010

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada tanggal, 21 Juni 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor



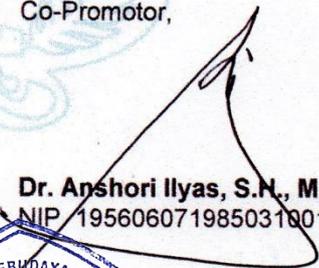
Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 195701011986011001

Co-Promotor,

Co-Promotor,

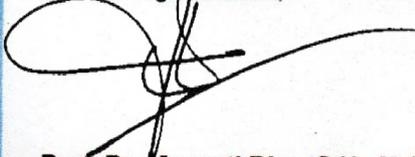


Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH.,MH., DFM.
NIP. 196108281987031003



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 195606071985031001

Ketua Program Studi,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002



Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032002

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **MUHAMMAD FADLI**
Nim : **B013172010**
Program Studi : **S3 Ilmu Hukum**

Dengan ini menyatakan bahwa dalam disertasi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Makassar, Juni 2021

Yang Membuat Pernyataan,



Muhammad Fadli
MUHAMMAD FADLI

PRAKATA

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT Sang Pemilik Alam Semesta, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar Doktor pada Program Pendidikan Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Adapun judul dalam Disertasi ini adalah: **“HAKIKAT PROLEGNAS DALAM MEWUJUDKAN PERENCANAAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BAIK DI INDONESIA”**.

Penulisan Disertasi ini tidak dapat diselesaikan tanpa ada bantuan dari berbagai Pihak. Ungkapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Pengembangan dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Muhammad Hasrul, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang sangat membantu dalam kelancaran studi penulis.
3. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H., selaku Promotor yang selalu menyediakan waktu ditengah kesibukan beliau sebagai Ketua Program Studi S1 Hukum Administrasi Negara, beliau selalu

memberikan dukungan dan mendorong agar penulis dapat menyelesaikan studi tepat waktu.

4. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. selaku Ko-Promotor yang berkenan menyediakan waktunya untuk mengoreksi tulisan serta memberikan arahan demi penyelesaian disertasi ini.
5. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku Ko-Promotor yang dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyelesaian disertasi ini.
6. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang dengan penuh kesabaran dan kebijaksanaan dalam membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyelesaian disertasi ini.
7. Dewan Penguji Prof. Dr. Abd. Razak, S.H., M.H., Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Anggota Tim Penilai yang telah memberikan banyak masukan dalam tahapan ujian sehingga mendorong perbaikan substansi penulisan disertasi ini.
8. Prof. Dr. I. Made Arya Utama, S.H., M. Hum., selaku Penguji Eksternal atas perkenan dan kesempatannya untuk memberikan saran dan masukan demi kesempurnaan penulisan Disertasi ini.
9. Seluruh Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan di kampus ini. Semoga ilmu tersebut menjadi amal jariyah buat Bapak Ibu Dosen.
10. Kedua Orang Tua Tercinta Ayahanda H. Abdul Hamid, S.Pd. dan Ibu Hj. Salamang, S. Pd., terima kasih telah menuntun dan mengiringi setiap langkah penulis melalui tahapan penyelesaian pendidikan Doktor Ilmu Hukum ini.

11. Adik-adikku dr. Nur Rafi'ah, S.Ked. dan Elly Nur Laeli, S.H. beserta seluruh keluarga besar yang tidak henti-hentinya mendoakan, membantu dan memberikan semangat kepada penulis dalam penyelesaian studi.
12. Para Pimpinan dan seluruh teman-teman ASN Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, khususnya Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan yang telah memberi kemudahan, bantuan moril serta dukungan kepada penulis sehingga dapat melanjutkan dan menyelesaikan pendidikan ini.
13. Pimpinan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, khususnya Ketua Badan legislasi DPR RI, Bapak DR. Supratman Andi Agtas, S.H., M.H. dan *Kepala Bagian Sekretariat Badan Legislasi* Bapak Widiharto, S.H., M.H., serta Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya badan Keahlian DPR-RI Zaqu Rahman yang meluangkan waktunya dan memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian di Badan Legislasi DPR-RI.
14. Pimpinan dan Staf Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional khususnya Staf Ahli Ibu Dr. Diani Sadiawati, S.H., LL.M. dan Bapak Rezafaraby, S.H., LL.M. yang telah memberikan kesempatan waktu kepada penulis untuk wawancara dan pengambilan data.
15. Pimpinan dan Staf Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, khususnya Bapak Tongam R. Silaban, S.H., M.H., Bapak Ilham F. Putuhena, S.H., M.H., Bapak Febri Sugiharto, S.H. yang telah memberikan izin penelitian kepada penulis untuk melakukan wawancara dan pengambilan data.

16. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHKI) khususnya Bapak Ronald Rofiandri yang telah meluangkan waktu dan memberi kesempatan kepada penulis melakukan penelitian di PSHKI.
17. Seluruh Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala bantuan selama saya menempuh pendidikan sejak S1, S2 dan S3 di Universitas Hasanuddin.
18. Pemerintah Daerah Kabupaten Barru, Badan Amil Zakat Kab. Barru serta masyarakat Kabupaten Barru, terima kasih atas doa dan dukungannya.
19. Sahabat seperjuangan Penulis pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2017 (Genap) Adnan Purichta Ichsan Yasin Limpo, Agus Suprihanto, Jasmaniar, Jumriani Nawawi, Arini Prisillah Ikhsan, Hadi tuasikal, Wara Sarjono, Jumiati Ukkas, Imran Eka Saputra.
20. Saudara-saudaraku Angkatan 9 SMU Negeri 02 Tinggimoncong (SMA Neg. 5 Gowa) yang telah memberikan bantuan, dukungan moril, serta doanya kepada Penulis selama penelitian di Jakarta hingga tahap penyelesaian pendidikan S3 ini.
21. Sahabat dan saudara-saudaraku yang baik hati Ayusriadi, SHI, MH., Ahsan Yunus, S.H., M.H., Dr. Andi Bau Inggit, S.H.,M.H., Dr. Darmawati, S.H., M.H., Febri Sugiharto, S.H., Bayu Santoso, S.H., Irmawati, S.H., Idil Adha, S. Pd., Dr. Syafaat Anugerah, S.H., M.H., Dr. Handar Subdandi, S.H., M.H., terima kasih atas segala bantuan dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini.
22. Seluruh pihak yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian disertasi ini, penulis ucapkan banyak terima kasih.

Akhirnya penulis menyadari dalam disertasi ini masih ditemukan kekurangan atau ketidaksempurnaan, untuk itu penulis dengan besar hati menerima bersedia menerima kritikan, saran, dan masukan dalam rangka penyempurnaan disertasi ini. Semoga disertasi ini berguna bagi masyarakat dan semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmatnya kepada kita semua. Aamiin.

Makassar, Juni 2021

Muhammad Fadli

ABSTRAK

MUHAMMAD FADLI. *Hakikat Prolegnas Dalam Mewujudkan Perencanaan Pembentukan Undang-Undang Yang Baik Di Indonesia* (dibimbing oleh Achmad Ruslan, Andi Pangerang Moenta dan Anshori Ilyas)

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan menemukan hakikat program legislasi nasional; untuk mengetahui dan menganalisis capaian program legislasi jangka menengah nasional sejak periode 2005-2009 hingga periode 2015-2019; dan untuk menjelaskan perencanaan yang baik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif-empiris adalah jenis penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empirik. Penelitian ini menggunakan data sekunder (dari perpustakaan) dan didukung oleh data primer berdasarkan penelitian lapangan, seperti wawancara. Data dianalisis dengan cara kualitatif dan dipaparkan serta disajikan secara sistematis kemudian ditarik kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*, hakikat program legislasi nasional yakni menetapkan tujuan pembentukan undang-undang dan menetapkan skala prioritas rancangan undang-undang sebagai strategi pembentukan undang-undang. *Kedua*, capaian perencanaan undang-undang dalam program legislasi nasional jangka menengah yang dimulai sejak periode 2005-2009 hingga periode 2015-2019 tidak pernah mencapai target rancangan undang-undang yang telah menjadi prioritas dengan berbagai faktor penghambat yang terus berulang-ulang. *Ketiga*, konsep perencanaan pembentukan undang-undang yang baik adalah sinkronisasi perencanaan undang-undang dan perencanaan pembangunan nasional, sentralisasi perencanaan undang-undang melalui pembentukan suatu lembaga yang khusus yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Optimalisasi pemantauan dan peninjauan *Post-Legislative Scrutiny* (PLS) dan *Pre-Legislative Scrutiny* dengan kewajiban analisis *ex-ante* merupakan *novelty* atau kebaruan dari konsep perencanaan pembentukan undang-undang di Indonesia.

Kata Kunci : Program Legislasi Nasional, Pemantauan dan Peninjauan, Analisis Ex-ante.

ABSTRACT

MUHAMMAD FADLI. The Essence of National Legislation Program to Realize The Good Establishment Planning of Laws in Indonesia. (Supervised by Achmad Ruslan, Andi Pangerang Moenta and Anshori Ilyas)

This study aims to analyze and discover the nature of national legislation program; to determine and analyze the achievements of the national mid-term legislation program from 2005-2009 to 2015-2019; and to explain the good planning for the law making in Indonesia.

This study uses a normative-empirical research method, which is a type of normative legal research that is supported and equipped with empirical data. This study uses secondary data (from the library) and is supported by primary data based on field research, such as interviews. The data were analyzed qualitatively and described and presented systematically and then conclusions were drawn.

The results show that first, the essence of national legislation program is to determine the objectives of the lawmaking and to determine the priority scale of the draft laws as a strategy for the lawmaking. Second, the achievement of statutory planning in the mid-term national legislation program which began in the 2005-2009 period to 2015-2019 has never reached the target of the draft law, which has become a priority with various constraining factors that are repeated over and over. Third, the good concept of planning for the lawmaking is the synchronization of legal planning and national development planning, the centralization of statutory planning through the formation of a special institution that has been mandated in Law Number 15 of 2019 concerning Amendment to Law Number 12 2011 concerning the Formation of Legislation and Optimization of the monitoring and review of Post-Legislative Scrutiny (PLS) and Pre-Legislative Scrutiny with the obligation of ex-ante analysis is novelty of the planning concept for the lawmaking in Indonesia.

Keywords : Nasional Legislation Program, Monitoring and Review, Ex-Ante Analysis.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	15
D. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	20
A. Kerangka Teori	20
1. Teori Tujuan Hukum	20
2. Teori Sistem Hukum.....	36
3. Teori Politik Hukum	42
4. Teori Perundang-undangan	48
5. Teori Manajemen Kebijakan Publik	61
6. Teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum	76
7. Teori Perencanaan	82
B. Tinjauan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	86
1. Perencanaan	86
2. Penyusunan.....	89
3. Pembahasan.....	94

4. Pengesahan	98
5. Pengundangan	100
C. Tinjauan Perkembangan Program Legislasi Nasional.....	101
1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	101
2. Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	108
3. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanga	111
D. Tinjauan Umum Perencanaan Pembangunan Nasional.....	114
1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional	118
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional	119
3. Rencana Pembangunan Tahunan	120
4. Arah Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 di Bidang Hukum.....	121
5. Tahapan dan Skala Prioritas di Bidang Hukum Agenda Rencana Pembangunan Jangka Menengah	125
E. Asas-asas Pembentukan Undang-Undang	127
F. Prinsip Efisiensi	135
G. Pemantauan dan Peninjauan di Beberapa Negara	139
1. Parlemen UK Westminster	139
2. Parlemen Skotlandia	140
3. Parlemen Federal Belgia.....	140
4. Parlemen Federal Kanada	141
5. Parlemen India	141
6. Parlemen Libanon	142
7. Parlemen Montenegro.....	142
8. Parlemen Pakistan	143
9. Parlemen Afrika Selatan	144
10. Parlemen Swiss	145

H. Kerangka Pemikiran	145
I. Bagan Kerangka Pikir.....	147
J. Definisi Operasional	148
BAB III METODE PENELITIAN	151
A. Tipe Penelitian	151
B. Pendekatan Penelitian	151
C. Lokasi Penelitian	153
D. Jenis dan Sumber Data	153
E. Teknik Pengumpulan Data	154
F. Teknik Analisis Data.....	155
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	156
A. Hakikat Perencanaan Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.....	156
1. Menetapkan Tujuan Pembentukan Undang-undang	167
2. Menetapkan skala prioritas sebagai strategi dalam meminimalisasi perubahan dan kesia-siaan	179
3. Lembaga Perencana Undang-Undang	200
B. Implementasi Perencanaan Pembentukan Undang-Undang ..	210
1. Mekanisme Perencanaan Undang-Undang	212
2. Capaian RUU Prioritas Prolegnas Jangka Menengah Tahun periode 2005-2009, 2010-2014, dan 2015-2019....	233
3. Hambatan Capaian Prolegnas	265
C. Perencanaan Pembentukan Undang-Undang yang Baik di Indonesia.....	276
1. Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Perencanaan Undang-Undang	277
2. Sentralisasi Kelembagaan Perencana Pembentukan Undang-Undang	293
3. Optimalisasi <i>Post-Legislative Scrutiny</i> dan <i>Pre-Legislative Scrutiny</i> (PLS) dengan kewajiban analisis <i>ex-ante</i>	312

BAB V PENUTUP	360
A. Kesimpulan	360
B. Saran	362
DAFTAR PUSTAKA	365
LAMPIRAN	380

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Skoring Perbandingan Kebijakan Publik.....	73
2. Hasil Capaian Prolegnas Jangka Menengah 2005-2009.....	234
3. Hasil Capaian Prolegnas Jangka Menengah 2010-2014.....	247
4. Hasil Capaian Prolegnas Jangka Menengah 2015-2019.....	255
5. Perbandingan Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi	279
6. Matriks Deskripsi Konsepsi Rancangan Undang-Undang	309
7. Perubahan Pasal Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	355

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Teori Sistem Input Proses dan Output Ilustrasi dari sistem Perumusan Kebijakan.....	74
2. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	179
3. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah	221
4. Skema Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR.....	229
5. Grafik Usulan Regulasi RPJM 2015-2019 dengan Prolegnas 2015-2019 (Usulan Pemerintah).....	287
6. Alur Penyusunan Prolegnas (Berdasarkan UU 12/ 2011 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/ 2012)	295
7. Gagasan Alur Perencanaan Pembentukan Undang-Undang	302
8. Flowchart KRISNA-KR Bappenas	331
9. Uraian Kerja Penyusunan Kerangka Regulasi	333
10. Kriteria Regulasi yang Disampaikan Melalui Sistem Informasi KRISNA-KR Bappenas Uraian Kerja Penyusunan Kerangka Regulasi.....	334

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Daftar Akronim Dan Singkatan	380

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.¹ Indonesia merupakan negara hukum, hal tersebut ditegaskan dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945). Negara hukum menurut Aristoteles ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.²

UUD NRI 1945 dibentuk berdasarkan konsensus yang melalui berbagai proses politik disepakati sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia. UUD NRI 1945 disamping sebagai konstitusi politik juga dapat disebut konstitusi ekonomi. Salah satu cirinya yang penting sebagai konstitusi ekonomi ialah bahwa UUD 1945 mengandung ide negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tumbuh dan berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19.³ Ide tersebut tergambar dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah mewujudkan kesejahteraan

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 2.

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1998), hlm.153.

³ Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan Dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Bertempat di Balai Sidang Universitas Indonesia Pada tanggal 13 Juni 1998, hlm. 1-2.

umum yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai landasan dalam mewujudkan tujuan negara tersebut.⁴

Negara hukum yang bercirikan negara hukum kesejahteraan juga disebut dengan negara hukum sosial.⁵ Indonesia merupakan negara kesejahteraan modern, beberapa ciri negara-negara (hukum) kesejahteraan yang modern, seperti Indonesia, diantaranya pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibandingkan pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga organ eksekutif lebih berperan daripada legislatif dan tujuan negara tidak hanya dalam menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga dalam bidang sosial, ekonomi dan kultural, sehingga *planning* menjadi alat penting dalam negara.⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat dua belas prinsip pokok pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti sebenarnya. Adapun prinsip pokok tersebut, yaitu: Supremasi Hukum, Persamaan dalam Hukum, Asas Legalitas (*Due Process of Law*), Pembatasan Kekuasaan, Organ-Organ Eksekutif Independen, Peradilan Bebas dan Tidak memihak, Peradilan Tata Usaha Negara, Perlindungan Hak Asasi Manusia, Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*), berfungsi

⁴ Karjono Atmoharsono, Sekretaris Utama Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Materi Rapat Persiapan Penyusunan Program Legislasi Nasional jangka Menengah Tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 pada tanggal 5 Juli 2019 di Aryaduta Lippo Village Tangerang. hlm. 3.

⁵ A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan Dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm.18.

⁶ *Ibid.*, hlm.19.

sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), transparansi dan kontrol sosial.⁷ Salah satu prinsip pokok tersebut adalah asas legalitas yang menekankan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut dalam bentuk tertulis, berlaku dan ada sebelum tindakan atau perbuatan administrasi dilakukan oleh pemerintah.

Sartjipto Rahardjo mengemukakan bahwa Indonesia menggunakan sistem eropa kontinental mengikuti tradisi *civil law*. Gaya ber hukum dengan tradisi *civil law* cenderung kuat untuk menerima hukum sebagai skema yang final (*finite scheme*), Hukum adalah sesuatu yang sudah selesai dibuat (oleh legislatif) (Bergh, 1980) dan bukan sesuatu yang setiap kali dibuat (oleh pengadilan). Cara ber hukum seperti tersebut menjadi tidak mudah bagi hukum untuk mengikuti dinamika kehidupan.⁸

Hal tersebut menjelaskan bahwa hukum tertulis dalam hal ini yang dalam bentuk peraturan perundang-undangan akan sulit mengikuti perkembangan sosial masyarakat. Akan tetapi hal tersebut menjadi kosekuensi sebagai negara hukum (*rechtstaat*) yang telah menjadi konsensus dalam konstitusi kita. Segala tindakan pemerintah dalam mengatur kehidupan masyarakat harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan (aturan tertulis).

⁷ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, (Makassar: Phinatama Media, 2014), hlm. 255.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif (Sebuah Sintesa Hukum Indonesia)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 90.

Paul Scholten menegaskan bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Peraturan perundang-undangan adalah salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.⁹ Salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sebagaimana Pasal 7 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah undang-undang. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara memiliki kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara.¹⁰

Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Saat ini tata cara pembentukan undang-undang di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Peraturan Perundang-undangan.

⁹ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Teori, Sejarah, dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral)*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 2.

¹⁰ *Ibid.*

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang meliputi suatu rangkaian proses yang panjang, bertahap dan tidak jarang membutuhkan waktu yang cukup lama. Hal tersebut dikarenakan oleh peraturan perundang-undangan dibentuk untuk mengatur kepentingan masyarakat atau orang banyak sehingga pembentukannya harus benar benar dilakukan dengan tepat sesuai kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahapan pembentukan undang-undang dimulai dari tahapan perencanaan hingga tahap pengundangan, membutuhkan waktu beberapa masa persidangan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Pembentukan suatu undang-undang yang membutuhkan proses panjang dan memakan waktu yang lama tersebut membawa suatu permasalahan tersendiri dan sudah lama menjadi persoalan tersendiri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengakibatkan banyaknya rancangan undang-undang (RUU) yang diprioritaskan dalam prolegnas yang merupakan tahap perencanaan selama ini tidak dapat diselesaikan pembahasan

dan pengundangannya baik dalam prolegnas tahunan maupun prolegnas lima tahunan.

Masalah tersebut telah berulang kali terjadi disetiap periode prolegnas. Dimulai sejak pertama kali prolegnas mulai dibentuk, masalah tersebut belum juga dapat diselesaikan hingga saat ini. Riant Nugroho melihat masalah ketidaktercapaian target dalam prolegnas selama ini terdapat pada manajemen pembuatan kebijakan publik dan manajemen waktu di dalam membuat kebijakan publik itu sendiri.¹¹

Pengaruh kepentingan politik sangat berpengaruh dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, terutama jenis peraturan perundang-undangan yang membutuhkan persetujuan dan harus dibahas bersama antara pemerintah dan lembaga legislatif (DPR). Dari semua jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, hanya Undang-undang saja yang pembentukannya memerlukan persetujuan DPR.¹²

Menurut R. Wietholter, hukum bukan gejala bebas nilai yang netral, tetapi bahwa di dalamnya dinyatakan perkaitan immanen

¹¹ Riant Nugroho, *Policy Making (Mengubah Negara Biasa Menjadi Negara Berprestasi)*, (Jakarta: PT elex Media Komputindo, 2015), hlm.66.

¹² A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undang Dan Peraturan Kebijakan (Hukum tata Pengaturan)*, Disampaikan dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Pada Tanggal 20 September 1993 di Jakarta.

dengan politik. Hukum itu selalu merupakan resultat (produk) dari proses politik.¹³ Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, ketentuan tersebut menegaskan bahwa konstitusi memberikan kekuasaan kepada lembaga legislatif yang merupakan lembaga politik untuk membentuk undang-undang.

Teori Trias Politica Montesquieu menekankan bahwa umumnya negara demokrasi menempatkan atau memberikan rakyat kekuasaan politik yang menentukan dalam negara. Pola seperti ini mengilhami pendiri negara Indonesia ketika Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dirumuskan sehingga dalam UUD 1945, badan legislatif baik di pusat maupun di daerah menempati posisi strategis dalam menentukan kebijaksanaan dalam negara atau daerah.¹⁴

DPR sebagai lembaga politik yang merepresentasikan aspirasi rakyat sudah seharusnya mengedepankan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat melalui kekuasaan pembentukan undang-undang yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Bukan semata mata mengutamakan kepentingan politik partai atau kepentingan kelompok. Sebagaimana diketahui masih terdapat RUU yang secara substansi sangat penting (*urgent*) atau dimasukkan dalam kategori prioritas untuk segera dibahas dan diundangkan namun masih berlarut-larut

¹³ B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 34.

¹⁴ A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan Dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, (Malang: Intelegensia Media, 2017), hlm. 3.

dalam tahap pembahasan tanpa memiliki kepastian waktu untuk diselesaikan.

Berbagai faktor penghambat kinerja legislasi DPR telah dikemukakan selama ini, mulai dari rumitnya substansi yang diatur, waktu yang tidak cukup, perdebatan dalam pembahasan materi yang belum memenuhi kesepakatan atau titik temu dan yang paling dominan adalah pengaruh kepentingan politik di lembaga legislatif. Hingga akhirnya RUU yang berhasil disahkan tidak pernah mencapai target. Menurut Mahfud MD:¹⁵

Kegiatan legislatif (pembuatan UU) dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika pekerjaan hukum itu dikaitkan dengan masalah prosedur. Tampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri.

Hal tersebut memperkuat kondisi yang dikenal dalam istilah belanda *Het Recht Hinkt Achter de Feiten Aan* yang berarti "*Hukum itu selalu tertinggal dengan peristiwanya atau sesuatu hal yang akan diatur*". Dinamika hukum dan perkembangan di dalam masyarakat yang sangat cepat tidak berbanding lurus dengan kepastian waktu pembentukan undang-undang tersebut dan kebutuhan masyarakat dalam memperoleh keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum melalui pembentukan undang-undang harus segera diwujudkan.

Salah satu tahapan yang paling krusial dalam pembentukan suatu undang-undang adalah tahapan perencanaan. konsep

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hlm. 8-9.

perencanaan pembentukan undang-undang selama ini dilaksanakan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai satu-satunya instrumen perencanaan undang-undang yang ditetapkan dalam jangka waktu menengah (lima tahunan) dan tahunan (satu tahunan) dan berdasarkan skala prioritas. Sebagaimana diatur Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Akan tetapi target perencanaan undang undang yang ditetapkan dalam prolegnas tidak pernah mencapai target yang direncanakan atau yang telah diprioritaskan.

Selama ini perencanaan undang-undang menunjukkan *input* dan output perencanaan RUU dalam bentuk undang-undang yang berhasil disahkan sangat timpang. Sebanyak 380 RUU masuk dalam daftar Prioritas Prolegnas 2011-2016. RUU yang berhasil disahkan sebanyak 45 (empat puluh lima), 11,8% RUU yang berhasil disahkan terhadap Prolegnas dengan menghabiskan biaya Rp. 2.375, 8 miliar. Riant Nugroho mencatat pada era 2004-2009, jumlah RUU yang tertuang dalam Prolegnas sejumlah 284, berhasil disahkan sebanyak 193 UU, dan hanya 54 UU (19 persen) yang sesuai dengan RUU Prolegnas 2005-2009. Pada era 2009-2014, jumlah RUU yang tertuang dalam Prolegnas 2010-2014 sejumlah 258 RUU, berhasil

diselesaikan sebanyak 83 RUU, itupun hanya 44 (16 persen) yang sesuai dengan Prolegnas 2010-2014.¹⁶

Sejak diaturnya Prolegnas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Berdasarkan Data Monitoring dan Evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) capaian prolegnas jangka menengah tidak pernah mencapai 30 (tiga puluh) persen dari jumlah rancangan undang-undang yang telah diprioritaskan. Pada Periode 2005-2009 jumlah yang direncanakan sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) RUU dengan realisasi sebanyak 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang. Pada Periode 2010-2014 sebanyak 261 (dua ratus enam puluh satu) RUU jumlah realisasi sebanyak 69 (enam puluh sembilan), sedangkan periode prolegnas jangka menengah 2015-2019 sebanyak 189 (seratus delapan puluh Sembilan) RUU yang diprioritaskan yang berhasil disahkan hanya sebanyak 35 (tiga puluh lima) undang-undang.¹⁷

Rancangan undang-undang yang sudah diprioritaskan dalam tahap perencanaan melalui prolegnas seharusnya dapat diselesaikan tepat waktu. Jika setiap periode Prolegnas Tahunan maupun Prolegnas Jangka Menengah tidak pernah mencapai target yang diharapkan, sudah seharusnya dilakukan evaluasi terhadap tata cara

¹⁶ A.A. Oka Mahendra, *Pedoman Praktis Legal Drafting Panduan Praktis Merancang Peraturan Perundang-undangan secara Jelas dan Efektif, Teknis*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm.149.

¹⁷ Data Monitoring dan Evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) kementerian Hukum dan HAM RI Desember Tahun 2019.

atau prosedur pembentukan undang-undang yang ada selama ini, terutama tahapan perencanaan baik di lingkungan Pemerintah maupun di Lingkungan lembaga legislatif (DPR). Terkait perencanaan, Ronald Rofiandri menyatakan masih terdapat sejumlah Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tidak sinkron antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), perencanaan legislasi yang tidak terintegrasi dengan perencanaan pembangunan.¹⁸

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam ketentuan Pasal tersebut dapat diartikan bahwa penyusunan rancangan undang-undang salah satunya dapat dibentuk berdasarkan pada sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, atau rencana pembangunan jangka menengah ataupun dasar lainnya berdasarkan

¹⁸ Ronald Rofiandri, Paparan temuan Riset dan Usulan Konsep Reformasi dalam Aspek Kelembagaan, Diskusi Publik Agenda Reformasi Regulasi: Penataan Fungsi Kelembagaan Regulasi di Daerah, Hotel Claro Makassar Tanggal 2 April 2019.

ketentuan di dalam Pasal 18 tersebut. Penting untuk diketahui sinkronisasi rancangan undang-undang dan sistem perencanaan pembangunan nasional sangat penting untuk dilakukan agar perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan hukum nasional dapat sejalan.

Pembangunan nasional harus didukung dengan pembentukan regulasi yang sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Sebagai negara hukum, Indonesia tentunya memiliki tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat UUD NRI 1945, untuk mencapai tujuan negara tersebut tentunya dibentuk sistem perencanaan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah berdasarkan atas peraturan perundang-undangan. Perencanaan hukum seharusnya mendukung perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan.

Proses pembentukan suatu undang-undang yang dilakukan melalui beberapa tahapan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lain merupakan kegiatan manajemen yang meliputi rangkaian proses, dimulai dari tahap perencanaan hingga tahap pengundangan kemudian diaturnya pemantauan dan peninjauan dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap undang-undang yang telah diberlakukan yang tidak lain berfungsi sebagai tahap evaluasi.

Kegiatan manajemen ditandai dari kegiatan atau usaha merencanakan, mengorganisasi, mengarahkan, mengoordinasi serta mengawasi kegiatan dalam suatu organisasi yang ujung-ujungnya adalah tercapainya tujuan organisasi secara efisien dan efektif.¹⁹ Pencapaian tujuan merupakan benang merah yang melekat dan menjadi inti dari misi sebuah manajemen. Adanya tujuan yang ditetapkan secara jelas dan bagaimana mencapainya itu yang membedakan antara sebuah kegiatan yang dilakukan secara asal-asalan dengan kegiatan yang dilakukan menggunakan prinsip-prinsip manajemen. Melalui penggunaan prinsip-prinsip manajemen itu diharapkan tujuan yang ditetapkan dapat dicapai secara efektif dan efisien.²⁰

Adapun Prinsip-prinsip pengelolaan dalam manajemen, yaitu prinsip efisiensi dan efektivitas, prinsip pengelolaan, prinsip pengutamaan tugas pengelolaan, prinsip kepemimpinan yang efektif, serta prinsip kerja sama.²¹ Secara etimologi, kata efektivitas berasal dari kata efektif sebagai terjemahan dari kata *effective* dalam bahasa Inggris yang dalam bahasa Indonesia memiliki makna berhasil, dan dalam bahasa Belanda dikenal kata *effectief* yang memiliki makna berhasil guna. Secara umum, kata efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah

¹⁹ Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 14.

²⁰ Amin Ibrahim, *Pokok-Pokok Administrasi Publik & Implementasinya*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2008), hlm.14.

²¹ Andi Rasyid Pananrangi, *Manajemen Pendidikan*, (Makassar: Celebes Media Perkasa, 2017,) hlm. 39-43.

ditetapkan. Jika hasilnya semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya.²²

Pembentukan undang-undang merupakan kegiatan yang membutuhkan koordinasi seluruh sumber daya yang ada di dalam organisasi pembentuk undang-undang dalam rangka mencapai tujuan organisasi dimulai dari tahapan perencanaan hingga pengesahan rancangan undang-undang serta kegiatan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Berdasarkan isu yang telah dikemukakan di atas terkait perencanaan undang-undang, penulis bermaksud mengkaji lebih jauh masalah perencanaan pembentukan Indonesia yang ada selama ini dengan tujuan agar dapat dibentuk tahapan perencanaan yang baik dalam mendukung pembentukan undang-undang secara efektif dan efisien sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum yang sejalan dengan perencanaan pembangunan nasional dan tujuan negara Indonesia sebagai negara hukum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka penulis menfokuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah hakikat program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?

²² Sondang P. Siagian, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, (Jakarta: Rineke Cipta, 2002), hlm. 24.

2. Bagaimanakah implementasi program legislasi nasional dalam periode prolegnas jangka menengah (2005-2009, 2010-2014, 2015-2019)?
3. Bagaimanakah perencanaan pembentukan undang-undang yang baik di Indonesia?

C. Tujuan dan kegunaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan pokok permasalahan diatas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan memahami hakikat program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan capaian pelaksanaan program legislasi nasional dalam beberapa periode prolegnas jangka menengah (2005-2009, 2010-2014, 2015-2019).
3. Untuk menganalisis dan menemukan konsep perencanaan undang-undang yang baik di Indonesia.

Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain:

1. Sebagai bahan kajian dalam rangka menemukan model perencanaan pembentukan undang-undang yang baik di Indonesia.
2. Sebagai bahan rujukan atau referensi dalam pengembangan ilmu hukum khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
3. Sebagai pemenuhan tugas akhir dalam program doktor ilmu hukum di Universitas Hasanuddin.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan disertai maupun penelitian lainnya yang mengkaji mengenai hakikat program legislasi nasional dalam mewujudkan perencanaan pembentukan undang-undang yang baik di Indonesia, penulis berpendapat bahwa topik ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Hanya saja, terdapat beberapa penelitian lain telah mengkaji dan membahas hal terkait khususnya masalah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia namun tidak secara khusus membahas mengenai hakikat program legislasi nasional untuk mewujudkan perencanaan pembentukan undang-undang yang baik di Indonesia.

Sebagai perbandingan atas berbagai karya tulis ilmiah baik itu disertai maupun tesis, beberapa penelitian terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagai berikut:

1. MARIA FARIDA INDRATI SOEPRAPTO. 1997. Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 Ditinjau Dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum Dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia. Tesis. Universitas Indonesia. Fokus Penelitian Tesis ini adalah Kesesuaian pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 terhadap sistem Pemerintahan negara, Cita Hukum serta Norma Fundamental Negara Republik Indonesia.²³

²³ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1997. *Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 ditinjau Dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia*. Tesis. Universitas Indonesia Jakarta.

2. ACHMAD RUSLAN. 2005. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Kualitas Produk Hukumnya (Kajian atas Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Sulawesi Selatan). Disertasi. Universitas Hasanuddin. Fokus Penelitian Disertasi ini adalah Pembentukan dan kualitas Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah di Sulawesi Selatan.²⁴
3. BAYU DWI ANGGONO. 2014. Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012). Disertasi. Universitas Indonesia. Fokus Penelitian Disertasi ini adalah penerapan asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan UU di Indonesia pada Era Reformasi (1999-2012), akibat hukum UU yang pembentukannya tidak memenuhi asas materi muatan yang tepat (materinya bukan termasuk materi muatan UU) melalui pengujian UU terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi (MK) serta Kebijakan yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas UU di Indonesia serta perbandingannya dengan negara lain.²⁵
4. MUSLIMAH. 2018. Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Disertasi.

²⁴ Achmad Ruslan. 2005. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Kualitas Produk Hukumnya (Kajian atas Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Sulawesi Selatan). Disertasi. Universitas Hasanuddin. Makassar.

²⁵ Bayu Dwi Anggono. 2014. *Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*. Disertasi. Universitas Indonesia Jakarta.

Universitas Hasanuddin. Fokus penelitian disertasi ini adalah hakikat politik hukum Program Legislasi Nasional dilihat dari urgensi politik hukum Program Legislasi Nasional, tujuan dan kedudukan Prolegnas, implementasi Program Legislasi Nasional pada periode Tahun 2015-2019 melalui Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas tahunan serta konsep ideal dengan Koordinasi antar lembaga dan harmonisasi untuk mewujudkan Program Legislasi Nasional yang efektif dan efisien.²⁶

Penelitian dalam bentuk disertasi di atas menunjukkan terdapat perbedaan dengan apa yang akan diteliti dalam disertasi ini karena objek yang akan dikaji dalam penyusunan disertasi ini adalah hakikat program legislasi nasional dengan mencoba menelaah tujuan perencanaan, penentuan skala prioritas, dan lembaga pemrakarsa rancangan undang-undang yang dilaksanakan baik di lingkungan Pemerintah maupun di Lingkungan Badan Legislatif (DPR) kemudian diprioritaskan untuk dibentuk menjadi undang-undang serta menganalisis hasil perencanaan yang ada selama ini dari capaian program legislasi nasional jangka menengah dalam 3 (tiga) periode (2005-2009, 2010-2014, 2015-2019), sehingga nantinya ditemukan model perencanaan pembentukan undang-undang yang baik agar undang-undang yang dihasilkan diharapkan dapat sesuai dengan

²⁶ Muslimah. 2018. Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Makassar.

yang direncanakan dan mekanisme perencanaan undang-undang baik di lingkungan pemerintah maupun di Lingkungan DPR menjadi efektif dan efisien sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagaimana tujuan hukum itu sendiri mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Teori Tujuan Hukum

Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu, hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang, mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.²⁷ Pada hakikatnya tujuan hukum menghendaki keseimbangan kepentingan, ketertiban, keadilan, ketentraman, kebahagiaan, kedamaian, dan kesejahteraan bagi setiap manusia.²⁸

Mochtar Kusumaatmadja, setuju bahwa tujuan utama hukum pada umumnya adalah ketertiban dan keadilan. Tujuan keadilan ini dikaitkan dengan tujuan hukum dalam suatu negara hukum Pancasila. Dalam setiap negara hukum, kekuasaan diatur dan oleh karena itu, harus pula tunduk pada hukum. Tujuan keadilan

²⁷ Serlika Aprita, *Penerapan Asas Kelangsungan Usaha Menggunakan Uji Insolvensi: Upaya Mewujudkan Perlindungan Hukum Berbasis Keadilan Restrukturitatif Bagi Debitor Pailit dalam Penyelesaian Sengketa Kepailitan*, (Jember: CV. Pustaka Abadi, 2019), hlm. 55.

²⁸ Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm.58.

ini mencakup di dalamnya keadilan sosial (sila kelima dari Pancasila).²⁹

Beberapa literatur ilmu hukum para sarjana hukum telah merumuskan tujuan hukum dengan berbagai sudut pandang yang dikenal dengan tiga teori diantaranya:

a. Teori Keadilan

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan filsafat hukum. Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.³⁰ Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positivisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen: pertama tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-

²⁹ Shidarta dkk., *Mochtar Kusuma Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi dan Implikasi*, (Jakarta: Epistema Institute dan HuMa, 2012), hlm. 125.

³⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muktaqien, (Bandung: Nusa Media, 2011) hlm. 7.

kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu konfomi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.³¹ Kedua konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan diatas dasar suatu yang kokoh dari suatu tatanan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian keadilan bermakna legalitas.

Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia benar-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.

b. Teori Kepastian Hukum

Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap

³¹ *Ibid.*

orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah.³²

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.³³

Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum, suatu

³²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* Cetakan Kelima, (Yogyakarta: Liberty, 2008), hlm.41.

³³ Hans Kelsen, *Introduction to The Problem of Legal Teory*, diterjemahan oleh siwi purwandari, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 56.

hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri. (*den begriff des rechts*).³⁴ Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.³⁵

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.³⁶

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau

³⁴Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 79-80.

³⁵Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm. 59.

³⁶C.S.T. Kansil, dkk, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), hlm.385.

tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³⁷

Kepastian hukum merupakan wujud asas legalitas (*legaliteit*), dimaknai oleh Sudargo Gautama dari dua sisi, yakni: *pertama*, dari sisi warga Negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan Negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum; *kedua*, dari sisi Negara, yaitu tiap tindakan Negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak Negara.³⁸ Kepastian hukum pada hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian hukum yang berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

³⁷Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 23.

³⁸Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1973), hlm 9.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran *yuridis-dogmatik* yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum ini diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.³⁹

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (dimana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum).⁴⁰

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh.

³⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, 2002), hlm. 82-83.

⁴⁰ Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 82.

Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:⁴¹

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan negara).
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Lon L. Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum yang apabila tidak terpenuhi maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum, Kedelapan asas tersebut adalah:⁴²

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu.

⁴¹ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), hlm.85.

⁴² Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Penerbit Angkasa, 1997), hlm. 75.

- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik
- 3) Tidak berlaku surut karena akan merusak integritas sistem
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller diatas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian, tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Juga antara peraturan dan pelaksanaan aturan harus berkesesuaian.

Kepastian hukum adalah "*sicherheit des rechts selbst*" (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. *Pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). *Kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan. *Ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif tidak boleh sering diubah-ubah.⁴³

⁴³Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006), hlm. 135-136.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:⁴⁴

- 1) Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- 2) Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- 3) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* asas ini meninjau dari sudut sosiologis.

Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum. Sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa *summa ius, summa injuria, summa lex, summa crux* yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan.

Kepastian hukum ini berasal dari ajaran *Yuridis-Dogmatik* yang didasarkan pada aliran pemikiran *Positivisme*. Di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang

⁴⁴*Ibid.*

bersifat umum. Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumna, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk konstasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.⁴⁵ Kepastian hukum merujuk kepada rumusan yang jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut Erman Raja Guguk, ketidakpastian hukum akan berpengaruh pada perekonomian. Ada tiga faktor yang menjadi penyebab tidak adanya kepastian hukum di Indonesia, yaitu: *pertama*, hierarki peraturan perundang-undangan tidak berfungsi dan masih tumpang tindihnya materi yang diatur, *kedua*, aparat lemah dalam menjalankan aturan dan *ketiga* penyelesaian sengketa dibidang ekonomi tidak bisa diramalkan.⁴⁶

⁴⁵ C.S.T Kansil, . *Op.Cit.* hlm 385.

⁴⁶ Adi Sulistyono, *Mengembangkan Paradigma Non Litigasi*, (Disertasi Doktor Universitas Diponegoro, Semarang, 2002), hlm. 76.

c. Teori Kemanfaatan

Aliran Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. Penilaian baik buruk, adil dan tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.⁴⁷ Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung pada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.⁴⁸

Menurut Achmad Ali, bahwa aliran etis dapat dianggap sebagai ajaran moral ideal atau ajaran moral teoritis, sebaliknya ada aliran yang dapat dimasukkan dalam ajaran moral praktis, yaitu aliran utilitas.⁴⁹ Jeremy Bentham adalah seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (utilitas) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai utilitarianism atau

⁴⁷ Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 59.

⁴⁸ Muh. Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 179

⁴⁹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Teori) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 74.

mahzab utilitas. Prinsip *utility* tersebut dikemukakan oleh Jeremy Betham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Moral and Legillation*. Adapun beberapa esensi ajaran Jeremy Bentham, yaitu:⁵⁰

- 1) Tujuan hukum dan wujud keadilan menurut Jeremy Bentham adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
- 2) Tujuan perundang-undangan menurut Bentham adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Untuk itu, perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan, yaitu:
 - a) *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup);
 - b) *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah);
 - c) *To provide security* (untuk memberikan perlindungan); dan
 - d) *To attain equality* (untuk mencapai persamaan).

Bagi Jeremy Betham, hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika ia memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang.⁵¹ Hukum harus berbasis manfaat bagi kebahagiaan manusia.⁵² Achmad Ali mengemukakan bahwa persoalan tujuan hukum dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, masing-masing sebagai berikut:⁵³

⁵⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum Edisi Kedua*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 292.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 76.

⁵² Bernard L. Tanya dkk., *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 83.

⁵³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: PT Toko Gunung Agung Tbk., 2002), hlm. 72.

- 1) Dari sudut pandang ilmu hukum positif-normatif atau yuridis dogmatik, di mana tujuan hukum di titik-beratkan pada segi **kepastian hukumnya**.
- 2) Dari sudut pandang filsafat hukum, di mana tujuan hukum dititikberatkan pada segi **keadilan**,
- 3) Dari sudut pandang sosiologi hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi **kemanfaatannya**.

Achmad Ali mengklasifikasikan pendapat tentang tujuan hukum dalam dua kelompok teori, masing-masing:

1) Ajaran Konvensional

Dapat dinamakan ajaran yang ekstrem karena ketiga-tiganya ajaran ini menganggap bahwa tujuan hukum hanya semata-mata satu tujuan saja. Adapun ketiga ajaran konvensional tersebut sebagai berikut.⁵⁴

- a) Ajaran Etis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk mencapai keadilan.
- b) Ajaran Utilistis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga,
- c) Ajaran normatif-dogmatif yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm.73.

2) Ajaran Modern

Berbeda dengan ketiga ajaran yang konvensional di atas yang sangat ekstrem dan menganggap tujuan hukum hanya salah satu diantara keadilan, kemanfaatan dan kepastian; maka dua ajaran modern lebih moderat dengan menerima ketiga-tiganya menjadi tujuan hukum, tetapi dengan prioritas tertentu. Persoalan prioritas inilah kemudian membedakan antara ajaran prioritas baku dan prioritas kasuistis.

a) Ajaran Prioritas Baku

Gustav Radbruch, seorang filosof hukum Jerman mengajarkan konsep tiga ide unsur dasar hukum yang oleh sebagian pakar diidentikkan juga sebagai tiga tujuan hukum. Dengan lain perkataan, tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum.⁵⁵ Ketiga pilahan yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan menurut perspektif Gustav Radbruch bersifat tunggal atau tritunggal dan imperatif.⁵⁶ Radbruch mengajarkan bahwa kita harus menggunakan asas prioritas di mana prioritas pertama selalu “keadilan”, barulah “kemanfaatan”, dan terakhir barulah “kepastian”. Jadi asas prioritas yang ditawarkan Radbruch merupakan asas prioritas baku, di mana yang prioritas nomor satu selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*, hlm.83.

⁵⁶ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, (Bandung: Nusamedia, 2015), hlm.112.

⁵⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Op.Cit.*, hlm. 84.

b) Ajaran Prioritas Kasuistis

Semakin kompleksnya kehidupan manusia di era multi modern, pilihan prioritas yang sudah dibakukan seperti ajaran Radbruch, kadang-kadang justru bertentangan dengan kebutuhan hukum dalam kasus-kasus tertentu. Sebab adakalanya untuk suatu kasus memang yang tepat adalah “keadilan” yang diprioritaskan ketimbang “kemanfaatan” dan “kepastian”, tetapi adakalanya tidak meski demikian. Mungkin untuk kasus-kasus lain justru kebutuhan menuntut “kemanfaatan” lah yang diprioritaskan ketimbang “keadilan” dan “kepastian”. Dan mungkin dalam kasus lain lagi justru “kepastian” yang harus diprioritaskan ketimbang “keadilan” dan “kemanfaatan”. Akhirnya muncullah ajaran yang paling maju yang dapat dinamakan “prioritas yang kasuistis.”⁵⁸

Pembentukan suatu undang-undang merupakan bentuk upaya dalam mewujudkan tujuan hukum itu sendiri yaitu, keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Melalui pembentukan suatu undang-undang kebutuhan masyarakat melalui peraturan tertulis memberi kepastian dalam memberikan kebahagiaan atau manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat dan jaminan persamaan kedudukan di muka hukum yang menjadi tujuan dari hukum itu sendiri.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 84-85.

2. Teori Sistem Hukum

Sistem adalah suatu keseluruhan unsur-unsur yang saling berkaitan dalam suatu tatanan yang ajeg.⁵⁹ Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani yang disebut “systema” artinya keseluruhan yang terdiri atas bermacam-macam bagian. Istilah sistem adalah susunan yang teratur dari suatu teori, asas suatu mekanisme pemerintahan.⁶⁰ Satjipto Rahardjo mengutip Shrode & Voich mengungkapkan bahwa bagian-bagian dari suatu sistem bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. Pengertian-pengertian dasar suatu sistem dapat diartikan sebagai berikut:⁶¹

- a. Sistem itu berorientasi kepada tujuan.
- b. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (Wholism)
- c. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (Keterbukaan sistem).
- d. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga. (Transformasi).
- e. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (Keterhubungan).
- f. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu. (Mekanisme kontrol).

Ciri dari suatu kesatuan disusun sebagai berikut: ⁶²

Pertama, sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses);

⁵⁹ C.A. van Peursen, Filsafat Ilmu [Filosofie van de Wetenschappen], diterjemahkan oleh B.Arief Sidharta, (Malang: UB Press, 2014), hlm. 167.

⁶⁰ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm.65.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 48-49.

⁶² Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 43-44.

Kedua, masing-masing elemen terikat dalam satu-kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of the parts*);

Ketiga, kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);

Keempat, keseluruhan itu menentukan cirri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*);

Kelima, bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*);

Keenam, bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu. Dalam formulasi dasar ini, teori sistem memberikan beberapa penekanan dari esensi sistem dari suatu kesatuan, yaitu pertama mengenai esensi dari sistem suatu kesatuan (*wholeness*). Kedua, mengenai hakikat dari setiap bagian yang membentuk suatu sistem (*element as a parts of the others*). Ketiga, mengenai cara seharusnya dalam menganalisis suatu satuan yang besar (sistem), dan bagian bagian yang membentuk satuan itu (*the parts of the system*).

Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan yang lain, tetapi kait mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.⁶³

⁶³ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum Buku 1 Akar Filosofis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm.126.

Para pakar perbandingan hukum dewasa ini tidak lagi hanya membedakan dua sistem hukum dunia yang selama ini kita ketahui, yaitu *Common Law System (Anglo-American Legal System)* dan *Civil Law (Continental Europe Legal System)*. Melainkan dewasa ini sudah dikenal perbedaan sistem hukum yang lebih variatif, salah satu perbedaan berikut:⁶⁴

- a. *Civil law*, berlaku di Benua Eropa dan di negara-negara mantan jajahannya.
- b. *Common law*, berlaku di Inggris, Amerika Serikat, dan negara-negara berbahasa Inggris (*commonwealth*)
- c. *Customary law*, di beberapa negara Afrika, Cina, dan India.
- d. *Muslim law*, di negara-negara muslim, terutama di Timur Tengah.
- e. *Mixed System*, Di Indonesia salah satunya dimana berlaku sistem hukum perundang-undangan, hukum adat, dan hukum Islam.

Sejumlah faktor yang menjadi indikator menggolongkan sistem hukum negara-negara tertentu menjadi satu keluarga tersendiri, meliputi:⁶⁵

- a. Latar belakang sejarah dan pembangunan sistem hukumnya (*the historical background and development of the system*);
- b. Karakteristik khas dari cara berpikirnya (*its characteristic (typical) mode of thought*);
- c. Pranata-pranatanya yang berbeda (*its distinctive institutions*);
- d. Jenis-jenis sumber hukum yang dikenal dan penggunaannya (*the types of legal sources it acknowledges and its treatment of these*);
- e. Ideologinya (*its ideology*).

⁶⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1 Pemahaman Awal*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2009), hlm.203.

⁶⁵ Shidarta, 2013, *Op.Cit.*, hlm. 129-130.

Lawrence M. Friedman, menyatakan sistem hukum pada umumnya mempunyai tiga unsur yang terkait dan pengaruh-mempengaruhi yang merupakan suatu totalitas yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Ketiga Sistem Hukum itu meliputi substansi, struktur dan budaya hukum. Dengan kata lain, sistem hukum secara cakupan materi kajian menyangkut legislasi (produk hukum), struktur, dan budaya hukum.⁶⁶

Lebih lanjut Friedman menyebutkan paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni: *Pertama*, Faktor Substansi Hukum. Substansi disini maksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. *Kedua*, Faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia misalnya, jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk di dalamnya struktur institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. *Ketiga*, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum-

⁶⁶ Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan Di Indonesia*, (Jakarta: PT Refika Aditama, 2017), hlm. 11-12.

kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur diibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.⁶⁷

Dengan merujuk pada unsur sistem hukum yang telah dikemukakan oleh Friedman, M. Laica Marzuki kemudian menguraikan masing-masing unsur sistem hukum itu menjadi sebagai berikut:⁶⁸

“.. unsur struktur hukum pada dasarnya juga berkaitan dengan penegakan hukum (*law enforcement*), yaitu bagaimana substansi hukum ditegakkan serta dipertahankan...”

Selanjutnya, untuk unsur substansi hukum, Marzuki menjelaskan bahwa:

“... substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum (*set of rules and norms*), lazim disebut peraturan perundang-

⁶⁷ Sirajuddin dkk., *Legislative Drafting (Pelebagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)*. (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 24-25.

⁶⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (gagasan pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 32-33.

undangan. Susbtansi hukum tidak hanya mencakup pengertian kaidah hukum tertulis (*written law*), tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis,”

Lebih lanjut, berkaitan dengan unsur budaya hukum (*legal culture*), diterangkan marzuki sebagai:

“... sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.”

Sistem perundang-undangan suatu negara tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku di suatu negara, karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian yang sangat penting dari sistem hukum dari negara hukum (modern) yang demokratis. Peraturan perundang-undangan adalah hukum.⁶⁹

Talcott Parsons menegaskan hukum sebagai salah satu sub-sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Disamping hukum, terdapat sub-sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem dimaksud adalah budaya, politik, dan ekonomi. Budaya berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan, politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materil yang dibutuhkan menopang hidup sistem.⁷⁰

⁶⁹ Mukhlis Taib, *Op.Cit.*, hlm. 12.

⁷⁰ Bernard L. Tanya dkk., *Teori Hukum (Strataegi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm.137.

Lawrence M. Friedman mengemukakan, untuk memahami sistem hukum dapat dilihat dari unsur yang melekat pada hukum itu sendiri, yakni: "sistem hukum mempunyai unsur-unsur, yaitu: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁷¹ Undang-undang merupakan salah satu bagian dari substansi dari sistem hukum. Proses pembentukan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara komprehensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri.

Sistem hukum di Indonesia pun juga meliputi unsur struktur hukum, substansi, maupun budaya hukum. Ketiga unsur tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain sehingga membentuk suatu sistem hukum nasional yang baik. Substansi hukum yang merupakan bagian integral dari sistem tersebut harus dibentuk sebaik mungkin untuk mendukung unsur lain yang membentuk sistem hukum tersebut. Substansi hukum tersebut salah satunya adalah undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan pemerintah.

3. Teori Politik Hukum

Secara etimologis istilah politik hukum berasal dari Bahasa Belanda *rechtspolitiek* yang merupakan bentukan dari kata *recht*

⁷¹ Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 31.

dan *politiek*. Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.⁷²

Hukum merupakan salah satu diantara sekian banyak “alat-alat politik” (*political instruments*) dengan alat mana penguasa masyarakat dan negara dapat mewujudkan kebijaksanaannya.⁷³ Lebih lanjut Moh. Mahfud MD dalam disertasinya, menyatakan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi.⁷⁴

Hukum dalam politik hukum, pertama-tama adalah merupakan instrumen. Ia merupakan alat yang dipakai untuk mewujudkan tujuan. Kedua, pembawa misi. Ia menjadi wadah yang menampung segala keinginan dan aspirasi mengenai

⁷² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm.1.

⁷³ F Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Putra A Bardin, 1999), hlm. 80.

⁷⁴ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm.15.

berbagai hal yang ingin ditata dan dicapai. Ketiga hukum dalam konteks politik hukum adalah piranti manajemen. Ia menata kepentingan-kepentingan secara adil, menetapkan apa yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan, mengatur hak dan kewajiban individu-kelompok-lembaga, menyiapkan sanksi, dan dilengkapi lembaga/aparat penegaknya.⁷⁵

Menurut Padmo Wahjono, politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu. Dengan demikian politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).⁷⁶ Menurut Soedarto politik hukum yaitu, usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁷⁷

Teuku Mohammad Radhie, menyatakan bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai

⁷⁵ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm.11.

⁷⁶ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 26.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 27-28.

hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.⁷⁸ Sunaryati Hartono menyebut hukum sebagai alat dan bahwa secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁷⁹ Sedangkan Widodo Ekatjahjana mendefinisikan politik hukum merupakan kebijakan negara yang berisi *ius constitutum* dan *ius constituendum*.⁸⁰

Andi Mattalatta menyatakan agar tetap dalam kerangka implementasi UUD NRI 1945, maka politik hukum harus selaras dengan cita-cita pembentukan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945.; (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan

⁷⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 13.

⁷⁹ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 52.

⁸⁰ Widodo Ekatjahjana, *Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Bahan Ajar dalam Peningkatan Kompetensi Perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Makassar 12 April 2019.

bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Artinya, cita-cita pembentukan negara atau biasa disebut tujuan negara itu harus dijadikan alas sekaligus arah dalam setiap penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) dan pembahasan dalam penyusunan perundang-undangan dan peraturan lainnya.⁸¹

Ketidakjelasan politik hukum akan menghasilkan kaidah-kaidah hukum dalam bentuk undang-undang yang simpang siur dan tidak jelas tahap pelaksanaannya. Kesimpangsiuran itu, berikutnya akan membiasakan untuk melakukan 'by-pass' di segala tahapan pemerintahan. Kebiasaan potong kompas itu pada tahap selanjutnya akan mendorong orang untuk melakukan spekulasi hukum dengan berpegang pada adagium: "jika tidak jelas hukumnya, maka bolehlah kaidahnya". Spekulasi hukum yang semakin meluas (dan arena itu menjadi potensial untuk saling bersilangan) akan mengantarkan masyarakat kepada tahap yang berikutnya, yaitu keadaan tanpa kepastian hukum.⁸²

Menurut Hikmahanto Juwana, Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara

⁸¹ Andi Mattalatta, *Politik Hukum Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 4 - Desember 2009, hlm. 574-575.

⁸² Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum (Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi) Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm.434.

sengaja oleh institusi negara. Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Dalam pembuatan aturan perundangan peran politik hukum sangat penting dan dapat mencakup dua hal, yaitu:⁸³

- a. Sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.
- b. Untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.

Dua hal ini sangat penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan penghubung antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan.

Arti politik hukum sebagai *legal policy* adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat UUD/UU ketika isi UUD/UU itu dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat-kalimat hukum. Dengan kata lain, jika dibalik, perdebatan di parlemen dapat menunjukkan 'politik hukum' atau arah yang diinginkan

⁸³ Syamsul Bachri, *Politik Hukum Perburuhan*, (Yogyakarta: Rangkang Education dan Republik Institute, 2015), hlm. 2-3.

tentang hukum yang kemudian diundangkan di dalam UUD/UU itu. Dalam konteks ini, politik hukum itu bisa digali dengan penafsiran historis terhadap latar belakang lahirnya isi hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa produk hukum merupakan kristalisasi atau formalisasi dari berbagai kehendak dan perdebatan politik yang saling bersaing.⁸⁴

DPR-RI merupakan lembaga legislatif yang tidak lain merupakan lembaga politik yang terdiri dari berbagai perwakilan partai politik yang diyakini sebagai wadah aspirasi kelompok masyarakat. Undang-undang yang dibentuk melalui lembaga politik ini tidak dapat dipungkiri merupakan hasil dari produk politik. Pembentukan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh politik hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang.

4. Teori Perundang-undangan

Hans Kelsen mendefinisikan hukum sebagai tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.⁸⁵

⁸⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.123.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2018), hlm. 13.

Frederich Julius Stahl mengemukakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) mencakup empat elemen penting, yaitu:

- 1). Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 2). pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- 3). Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan;
- dan 4). Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁸⁶

Sebagaimana dikemukakan oleh Stahl, salah satu ciri negara hukum yaitu pemerintahan yang dijalankan berdasarkan berpegang teguh pada aturan-aturan, norma-norma yang telah ditetapkan dan diberlakukan bagi warga negaranya tanpa ada perkecualiaan.⁸⁷

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum mengharuskan segala tindakan pemerintah selaku pemegang kekuasaan harus didasarkan pada hukum atau peraturan yang berlaku. Indonesia sebagai negara hukum tidak dapat dipisahkan dari pembentukan berbagai undang-undang. Segala hal yang masih bersifat pokok atau masih merupakan garis besar penting dalam aturan dasar (UUD NRI 1945) diturunkan untuk diatur dalam bentuk undang-undang.

Hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai suatu kesatuan sistem. Dalam hukum sebagai suatu

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.130.

⁸⁷ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945 Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 15.

kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*).⁸⁸ Kegiatan pembuatan hukum (*law making*) harus didasarkan dengan teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan.

Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif sedangkan Ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).⁸⁹ Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dapat dilihat dari tiga konsepsi, yaitu sebagai ilmu normatif murni, sebagai ilmu empirik murni dan sebagai kombinasi keduanya (normatif dan empirik) dengan titik berat pada tujuan praktisnya.⁹⁰

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009), hlm. 142.

⁸⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 8-9.

⁹⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm.14.

Widodo Ekatjahjana menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bagian dan kegiatan pembentukan hukum. Merupakan sifat hukum yang dibentuk, pembentukan hukum itu dapat dibagi menjadi dua, yaitu: pembentukan hukum yang tertulis berupa traktat, yurisprudensi dan peraturan perundang-undangan dan pembentukan hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat dan hukum kebiasaan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bagian dari pembentukan hukum yang tertulis.⁹¹

Peraturan adalah hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*). Secara teoretik, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu; pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁹²

⁹¹ Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan teknik Penyusunannya)*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008), hlm.5.

⁹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi Revisi)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 129.

Jimly Asshiddiqie membagi 4 (empat) bentuk kegiatan dalam pembuatan undang-undang, yaitu:⁹³

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan undang-undang (*law enactment approval*);
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Achmad Ruslan dalam Teori *Three Pillars Of Quality Of Legal Product* menegaskan bahwa dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan kualitas produk hukum yang baik hanya bisa dicapai manakala pembentukannya memenuhi tiga hal pokok, yaitu landasan pemikiran (dimensi filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis), perancangannya mengacu pada model perancangan yang modern, dan terwujudnya sinergitas yang riil antara kultur hukum dan perancangan peraturan perundang-undangan. Ketiganya dapat diistilahkan dengan dengan *The Three Pillars Of Quality Of Legal Product*.⁹⁴ Model Perancangan peraturan perundang-undangan yang direkomendasikan di atas dapat direalisasikan secara teknis dengan menggunakan tahapan berikut:⁹⁵

⁹³ Rosyid Al Atok, *Op.Cit.*, 2015, hlm. 32-33.

⁹⁴ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Rankang Education, 2013), hlm. 143.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 143-144.

- a. Tahap I, Esensi Kebijakan, Pada Tahap ini perancang mendasarkan rancangannya pada visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya.
- b. Tahap II, penelitian/pengkajian.
- c. Tahap III, metode perancangan, dengan keterangan sebagai berikut: L= Landasan Pemikiran, P= Peraturan, P=Partisipasi, K=Kepentingan, K=Kemampuan, K= Kultur Hukum yang disebut sebagai Metode LP2K3.
- d. Tahap IV, Naskah akademik (laporan hasil penelitian) dan pembentukan *draft*.

Dengan tahapan tersebut di atas, maka nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, demikian pula tuntutan dan perkembangan masyarakat dapat terakomodasi dan menghindari resistensi sosial dengan lahirnya suatu produk hukum.

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu, undang-undang. Dalam pasal tersebut undang-undang didefinisikan sebagai Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Undang-undang merupakan jenis peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mempunyai peranan penting.

Menurut Jimly Asshiddiqie, undang-undang secara formal jelas berbeda dari rancangan undang-undang. Pembatas antara suatu rancangan undang-undang dan undang-undang adalah tindakan pengesahan formal berupa pengundangan undang-

undang itu dalam Lembaran Negara. Sejak undang-undang itu diundangkan, maka naskahnya resmi disebut sebagai undang-undang. Akan tetapi, sebelum naskah yang bersangkutan resmi disahkan oleh Presiden dan kemudian diundangkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Negara maka naskah rancangan itu masih tetap disebut sebagai rancangan undang-undang.⁹⁶

I.C. Van der Vlies menyatakan bahwa mereka yang menganut pemahaman tentang undang-undang yang formal (*formele wetsbegrip*) berpendapat bahwa undang-undang adalah suatu keputusan dari pembentuk undang-undang yang dilakukan menurut prosedur yang ditetapkan dalam undang-undang dasar, terlepas dari isi dan materi yang dimuatnya, Di samping itu mereka yang menganut pemahaman tentang undang-undang yang material berpendapat bahwa undang-undang adalah suatu peraturan dengan materi muatan yang khas dan tertentu, yang karena itu harus dibentuk menurut prosedur yang khas dan tertentu pula. Dengan demikian, menurut pemahaman ini materi muatan undang-undang tertentu lingkungannya dan terbatas sifatnya.⁹⁷

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm.28.

⁹⁷ Maria Farida Indrati, *Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Pada Tanggal 28 Maret 2007 di Depok, hlm. 5.

Hans Kelsen dalam teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) berpendapat bahwa norma-norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁹⁸ A. Hamid S. Attamimi membandingkan teori Nawiasky dengan teori Hans Kelsen kemudian menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky, struktur tata Hukum di Indonesia adalah:⁹⁹

- a. *Staatsfundamentalnorm*. Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
- b. *Staatsgrundgesetz*. Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatangeraan.
- c. *Formell gesetz*. UU
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*. Secara hierarkis mulai dari PP hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Adapun Jenis dan hierarki atau jenjang peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁹⁸ Sri Soemantri, *Konstitusi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), hlm.18-19.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 21.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki dalam Pasal 7 Ayat (1) tersebut. Peraturan perundang-undangan yang berada di hierarki bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki atau jenjang yang berada di atasnya.

Dalam hierarkis peraturan perundang-undangan berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* dan asas *lex specialis derogate legi generali*. Menurut asas *lex superior derogat legi inferiori* apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang hierarkisnya harus disisihkan. Sedangkan menurut *asas lex specialis derogate legi generali* jika dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara kedua peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.¹⁰⁰

Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, undang-undang merupakan keputusan yang dibentuk oleh Dewan

¹⁰⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 99.

Perwakilan Rakyat (DPR), dengan persetujuan bersama Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". DPR yang merupakan lembaga legislatif yang merupakan representasi dari rakyat Indonesia yang memiliki fungsi legislasi diamanatkan oleh Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Sehingga setiap pembentukan Undang-Undang harus melalui DPR sebagai lembaga legislatif yang diberi kewenangan dalam membentuk undang-undang.

Secara yuridis, (dalam perspektif hukum) undang-undang memiliki dua makna, Pertama, undang-undang secara formal adalah setiap bentuk peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh lembaga yang berkompeten dalam pembuatan undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan rakyat dan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Kedua, undang-undang secara material adalah setiap produk hukum yang memiliki fungsi regulasi (pengaturan), yang bersumberkan seluruh dimensi kehidupan manusia, ekonomi, politik, sosial, budaya, kesehatan, agama, dan dimensi kehidupan lainnya.¹⁰¹

¹⁰¹ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm.36.

Pembentukan suatu undang-undang atau pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah kegiatan yang monodisipliner ilmu hukum semata-mata. Beberapa cabang ilmu pengetahuan, seperti ilmu politik dan sosiologi, memberikan sahamnya.¹⁰² Menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan bidang perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan dalam arti luas (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner dari ilmu hukum, ilmu politik, dan sosiologi. Hubungannya dengan ketiga ilmu tersebut, ia lebih luas bila dilihat dari segi permasalahan, paradigma dan metode serta lebih sempit bila dilihat dari segi obyek penelitian.¹⁰³ Keterlibatan disiplin ilmu lainnya, khususnya ilmu politik turut menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan suatu undang-undang, terdapat faktor di luar ilmu hukum yang mempengaruhi terbentuknya suatu produk hukum.

Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa pada prinsipnya Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan (peraturan) hukum oleh negara yang bersifat interdisipliner, yakni suatu ilmu pengetahuan yang dalam perkembangannya memerlukan bantuan dari ilmu pengetahuan lain, misalnya:¹⁰⁴

¹⁰² CST.Kansil dkk, *Kemahiran Membuat Perundang-undangan (Sebelum dan Sesudah tahun 1998)*. (Jakarta: PT. Perca, 2003), hlm.37.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm.40.

¹⁰⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, 2014., *Op.Cit.*, hlm.13.

- a. Untuk isi peraturan: Sosiologi Hukum, Politik Hukum dan Dogmatika Hukum,
- b. Untuk bentuk dan format peraturan: Dogmatika Hukum,
- c. Untuk metode pembentukan peraturan: Sosiologi Hukum dan Ilmu-ilmu Perencanaan; dan
- d. Untuk proses pembentukan peraturan: Dogmatika Hukum tata Negara, Ilmu Negara, Ilmu Politik dan Ilmu-Ilmu Perencanaan.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, pada proses dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan hukum tata negara dogmatik, ilmu negara, ilmu pengetahuan politik, dan ilmu perencanaan memainkan peranan penting. Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat disebut peraturan perundang-undangan, ia harus memenuhi persyaratan-persyaratan formal yang ditetapkan dalam dalam proses dan prosedur pembentukannya. Metode pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan apakah suatu peraturan mencapai sarannya dengan cara yang sebaik-baiknya. Karena itu, bantuan dari sosiologi hukum, ilmu pengetahuan tata hukum, dan ilmu tentang perencanaan sangat bermanfaat.¹⁰⁵

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pengertian peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh

¹⁰⁵ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV), (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990). hlm. 320.

lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Achmad Ruslan mendeskripsikan pentingnya suatu karakteristik peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum. Dalam hal ini, norma hukum yang masuk dalam kategori atau kualifikasi peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral sembilan karakteristik dasar berikut ini:¹⁰⁶

- a. Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif yakni, hak, kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, serta larangan yang berimplikasi pada ancaman sanksi (perdata dan/atau pidana dan/atau administratif) serta yang bersifat fakultatif yaitu yang bersifat kebolehan/menambah.
- b. Berlaku ke dalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
- c. Bersifat mengikat (mengikat umum atau impersonal dari segi subjeknya);
- d. Objek yang diatur nya bersifat abstrak dan/atau konkrit;
- e. Melembangkan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsik;
- f. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus-menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*.
- g. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik;
- h. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya;
- i. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hirarkis) serta dana penegakannya.

Seluruh karakteristik norma hukum di atas mutlak atau wajib untuk dipenuhi secara teoritis dalam suatu norma hukum agar

¹⁰⁶ Achmad Ruslan, 2020, *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Cet. Ketiga*, (Tangerang: Rangkang Education, 2020), hlm. 45-46.

dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Selain itu, karakteristik peraturan perundangan-undangan tersebut dapat dijadikan dasar teoritis untuk membedakan suatu norma apakah ia terqualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan atau bukan. Mengingat terdapat berbagai jenis norma hukum selain peraturan perundang-undangan, seperti, putusan hakim, perbuatan administrasi yang berkategori keputusan administrasi Negara (*beschikking*), norma hukum yang dikategorikan dalam perbuatan keperdataan, perjanjian internasional yang belum diratifikasi menjadi undang-undang (dalam konteks Indonesia).

Secara umum proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹⁰⁷ Tahapan pembentukan undang-undang tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai pedoman pembentukan undang-undang di Indonesia.

5. Teori Manajemen Kebijakan Publik

a. Manajemen

Manullang membagi tiga jenis kelompok pengertian manajemen. Pertama, manajemen sebagai suatu proses. Kedua

¹⁰⁷ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 24.

manajemen sebagai suatu kolektivitas orang-orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama, dan Ketiga manajemen sebagai suatu ilmu dan seni.¹⁰⁸ Henry L. Sisk mendefinisikan manajemen sebagai koordinasi dari semua sumber (tenaga manusia, dana, material, waktu, metode kerja, dan tempat) melalui proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian supaya dapat mencapai sasaran yang diinginkan.¹⁰⁹

Menurut Amin Ibrahim, manajemen adalah integrasi dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan/ evaluasi. Manajemen adalah suatu sistem, karena itulah jika salah satu sub sistemnya kurang berperan dengan baik, akan terjadi mismanajemen (keliru kelola), jadi bukan sekedar “salah urus” yang cenderung hanya menekankan pentingnya pelaksanaan.¹¹⁰

Pencapaian tujuan merupakan benang merah yang melekat dan menjadi inti dari misi sebuah manajemen. Adanya tujuan yang ditetapkan secara jelas dan bagaimana mencapainya itu yang membedakan antara sebuah kegiatan yang dilakukan secara asal-asalan dengan kegiatan yang dilakukan menggunakan prinsip-prinsip manajemen. Melalui penggunaan prinsip-prinsip manajemen itu diharapkan tujuan yang ditetapkan bisa dicapai

¹⁰⁸ Zaidan Nawawi, *Op.Cit.*, hlm.8.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 11.

¹¹⁰ Amin Ibrahim, *Pokok-Pokok Administrasi Publik & Implementasinya*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2008), hlm. 19.

secara efektif dan efisien. Kegiatan manajemen ditandai dari kegiatan atau usaha merencanakan, mengorganisasi, mengarahkan, mengordinasi serta mengawasi kegiatan dalam suatu organisasi yang ujung-ujungnya adalah tercapainya tujuan organisasi secara efisien dan efektif.¹¹¹

Efisiensi dan efektivitas merupakan bagian dari prinsip-prinsip manajemen. Titik tolak pelaksanaan manajemen dalam organisasi memanfaatkan semua sumber, tenaga, dana, dan fasilitas yang ada secara efisien. Fungsi-fungsi manajemen dioperasionalkan dengan mempertimbangkan sarana dan prasarana yang seirama dengan keadaan dan kemampuan organisasi, artinya dengan menghemat biaya dan memperpendek waktu pelaksanaan kegiatan, tetapi hasil yang diperoleh tetap optimal. Ngilim purwanto menekankan bahwa agar prinsip efisiensi terlaksana, semua objek organisasi harus dikelola dengan baik, sehingga penerapan prinsip efisiensi dapat benar-benar relevan dengan tujuan yang ingin dicapai.¹¹²

Pada dasarnya semua organisasi adalah melakukan perubahan, perbedaannya lebih terletak pada sejauh mana responsifitas organisasi dalam menerima perubahan. Khususnya jika ia terkait dengan perilaku organisasi dan individu (aparatur)

¹¹¹ *Ibid.*, hlm.14.

¹¹² Andi Rasyid Pananrangi, *Manajemen Pendidikan*, (Makassar: Celebes Media Perkasa, 2017), hlm. 39.

yang ada di dalamnya, perubahan itu terasa sangat lamban dan sulit dilakukan daripada jika perubahan itu bersifat kelembagaan atau struktural-organisasional. Dalam praktiknya terlihat betapa ada birokrasi yang sangat lamban dalam melakukan perubahan perilaku. Bukannya mereka tidak tahu bahwa perubahan itu sangat diperlukan. Kelambanan ini sering terjadi karena konflik kepentingan, baik dari sejumlah individu yang menduduki jabatan manajemen atau oleh masing-masing individu dalam organisasi.¹¹³ Ketika perubahan yang diperlukan organisasi itu lebih lamban dibandingkan dengan kebutuhan atau dinamika yang berkembang di masyarakat, maka terjadinya semacam kesenjangan (*slack*) kualitas atau produk yang dihasilkan oleh lembaga publik itu dengan apa yang diharapkan konsumen (masyarakat).¹¹⁴

b. Kebijakan Publik

Hakikat dari kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang mempunyai otoritas sebagai pembuat kebijakan untuk mengarahkan guna mencapai tujuan-tujuan tertentu bagi kehidupan bersama dalam masyarakat, dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.¹¹⁵

¹¹³ Zaidan Nawawi, *Op.Cit.*, hlm. 177.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik (Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal Dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm.39.

Secara singkat atau sederhana kebijakan publik itu dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau aktivitas-aktivitas yang dilakukan pemerintah (*the actions of government*). Beberapa definisi dan makna kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli berikut:¹¹⁶

1) Thomas R, Dye

“Public policy is whatever governments choose to do or not to do” (Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Kebijakan publik itu harus mencakup bukan saja apa yang benar-benar diinginkan pemerintah untuk melakukan sesuatu, tetapi juga apa yang tidak dilakukannya. Karena baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi yang sama besarnya terhadap masyarakat.¹¹⁷

2) James E. Anderson

“A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (Serangkaian tindakan yang bertujuan dan dilakukan serta diikuti oleh seorang *actor* atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah tertentu). Makna kebijakan publik menurut pandangan Anderson adalah bahwa kebijakan publik itu dirumuskan oleh seorang aktor (eksekutif, misalnya SK Presiden) atau sejumlah

¹¹⁶ Muh. Irfan Islamy, *Kebijakan Publik*, (Banten: Universitas Terbuka, 2016), hlm. 3.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 3.

aktor (eksekutif dan legislatif, misalnya UU dan yudikatif untuk menguji material UU dan sebagainya).¹¹⁸

3) Willian J.

“Public policy as a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve” (Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh seorang aktor atau sekelompok aktor politik mengenai pemilihan tujuan-tujuan dan cara untuk mencapai tujuan dalam suatu situasi tertentu di mana keputusan-keputusan tersebut seyogyanya secara prinsip masih berada dalam kekuasaan aktor-aktor tersebut untuk mencapainya).¹¹⁹

4) Charles L. Cochran & Eloise F.Malone

“Public policy consists of political decisions for implementing programs to achieve societal goals...public policy consists of a plan of action or program and a statement of objectives, in other words, a map and a destination” (Kebijakan publik terdiri dari berbagai keputusan politik untuk melaksanakan program-program demi tercapainya tujuan-tujuan masyarakat...kebijakan publik berisi sebuah rencana tindakan atau program dan berupa

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 4.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 5.

pernyataan tujuan yang hendak dicapai, atau dengan kata lain, sebuah peta dan sebuah tujuan).¹²⁰

5) Larry N. Gerston

“Public policy making is the combination of basic decisions, commitments, and actions made by those who hold or affect government positions” (Kebijakan publik adalah gabungan dari berbagai keputusan, komitmen dan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh mereka yang memegang kekuasaan di pemerintahan atau yang berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan). Menurut Gerston kebijakan publik itu bukan hanya berisi serangkaian keputusan melainkan juga komitmen dan tindakan nyata dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan.¹²¹

6) Phillip Mooper, *et.al.*

“A policy is an answer to the problem” (Kebijakan adalah jawaban atas masalah). Mooper, dkk menyatakan bahwa salah satu konsep sentral dalam kebijakan publik adalah jawaban atas masalah. Dalam proses pembuatan kebijakan publik setidaknya mutlak harus ada 2 (dua) hal pokok, yaitu “masalah” dan “alternatif pemecahan masalah”. Setiap pembuat kebijakan pun mempunyai perhatian (konsen) yang sangat tinggi terhadap dua hal pokok tersebut, yaitu masalah dan alternatif pemecahan masalah. Bahkan dalam dimensi politik (*political stream*) para

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 6.

¹²¹ *Ibid*, hlm.7.

aktor kebijakan yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan “berjuang” habis-habisan untuk memenangkan persaingan guna memadukan secara tepat antara dimensi “masalah” dan dimensi “alternatif pemecahan masalah”.¹²²

Proses Kebijakan publik dari ilmu manajemen berkenaan dengan lima tahap:¹²³

1) *Planning*

Tahap Kebijakan direncanakan untuk dibuat. Pekerjaannya meliputi penyusunan rencana untuk membuat suatu kebijakan dengan cara (1) menemukenali isu kebijakan untuk dijadikan sebagai agenda kebijakan, membuat perencanaan; (2) menyiapkan metode pembuatan kebijakan; (3) memilih dan menetapkan tim perumus; (4) mempersiapkan segenap kebutuhan untuk pembuatan kebijakan termasuk SOP pembuatan kebijakan.

2) *Formulating*

Tahap kebijakan dirumuskan dan ditetapkan. Pekerjaannya adalah memproses pembuatan (perumusan) kebijakan sesuai dengan perencanaan yang sudah dibuat, termasuk di dalamnya (1) analisis sensitivitas; (2) manajemen risiko; dan (3) strategi pelaksanaan kepemimpinan, dan pengendalian kebijakan.

3) *Implementing*

Tahap kebijakan dilaksanakan melalui organisasi yang ada atau yang akan dibuat. Pelaksanaan kebijakan dilakukan dengan

¹²² *Ibid*, hlm. 8.

¹²³ Riant Nugroho, 2015, *Op.Cit*, hlm.27-28.

cara (1) menyiapkan organisasi pelaksana; (2) menyiapkan manusia pelaksana; (3) menyiapkan prosedur pelaksanaan kebijakan (*governance, modality*).

4) *Leading*

Kebijakan publik harus dipimpin. Kebijakan publik adalah urusan pemimpin, bukan urusan staf sehingga pemimpin harus memimpin sendiri pelaksanaan kebijakan dengan cara (1) menyiapkan tupoksi bagi setiap pemimpin di setiap jenjang; (2) menyiapkan teknik penggerakan (motivasi) untuk melaksanakan kebijakan.

5) *Controlling*

Kebijakan publik harus dikendalikan agar tidak menjadi “liar”. Pekerjaan pengendalian kebijakan dilakukan pada saat implementasi atau pelaksanaan kebijakan, selesai pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan. Kegiatan meliputi (1) pemantauan; (2) evaluasi; dan (3) penganggaran.

Jones mengemukakan tipologi proses kebijakan, pengenalan masalah menempati urutan paling awal dalam proses tersebut. Dengan demikian, mengenali dan mendefinisikan masalah publik menjadi faktor yang krusial dalam proses kebijakan, ia menjadi elemen dasar bagi langkah selanjutnya dalam proses pembuatan kebijakan. Perencanaan kebijakan akan dilakukan oleh para pembuat kebijakan setelah masalah-masalah kebijakan diidentifikasi dan didefinisikan. Dengan demikian, tanpa adanya

perumusan masalah terlebih dahulu, maka proses perencanaan kebijakan tidak akan dapat dilakukan.¹²⁴

Suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu dalam hal ini adalah isu kebijakan tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, ekplanasi dan evaluasi masalah. Oleh karena itu, munculnya suatu masalah misalnya, apakah pemerintah harus membuat peraturan tentang standar kualitas udara di kawasan industri di negara-negara maju pada dasarnya akibat adanya konflik asumsi mengenai sifat-sifat polusi.¹²⁵

Isu ini akan menjadi embrio **awal** bagi munculnya masalah-masalah publik dan **bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu sama lain untuk mendapatkan perhatian dari para elit politik** sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk

¹²⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*, (Yogyakarta: CAPS, 2016), hlm.81-82.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 82.

memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan, seperti misalnya memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain, maupun menggunakan media massa.¹²⁶

C.Wright dalam bukunya, *The Power Elit*, mengatakan bahwa semua kebijakan besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elit individu, yang memiliki kedudukan sangat kuat.¹²⁷

Pada dasarnya, meskipun tidak tertulis, dalam memahami kebijakan publik terdapat dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu:¹²⁸

- a) Kontinentalis, yang cenderung melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara.
- b) Anglo-Saxonis, yang cenderung memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik-demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik.

Berdasarkan paham kontinentalis, hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi wujud maupun produk, proses, atau dari sisi muatan. Dari sisi produk atau wujud, karena

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 83.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 46.

¹²⁸ Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan) Teori & Model, Perumusan, Implementasi, Pengendalian, Monitoring & Evaluasi, Risk Management, Kebijakan Unggul, The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2011), hlm.30-31.

kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik.¹²⁹

c. Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan adalah sebuah metode dan sekaligus teknologi yang relevan untuk dipergunakan dalam mempersiapkan keputusan kebijakan. Masalahnya, tidak jarang analisis kebijakan dianggap sebagai hal yang “merepotkan” bahkan “tidak berguna”. Itulah sebabnya, pada sejumlah kebijakan di Indonesia mengalami masalah besar, yang bermula dari masalah sederhana yaitu, kebijakan yang dibuat tanpa analisis kebijakan.¹³⁰

Teknologi analisis kebijakan yang paling banyak digunakan dinegara maju, tetapi jarang dikenali apalagi dipergunakan di negara berkembang. Teknologi tersebut banyak dikenal sebagai “CBA” yang menjadi sebuah keharusan bagi setiap analisis kebijakan.¹³¹ Metode analisis ini mengedepankan pemahaman bahwa setiap keputusan harus didasarkan kepada analisis apakah menghasilkan manfaat lebih banyak daripada biaya yang dikeluarkan.¹³²

¹²⁹ *Ibid.*, hlm.31.

¹³⁰ Riant Nugroho, *Public Policy* (Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan) Edisi 5, (Jakarta: PT Gramedia, 2015), hlm.614.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 616.

¹³² *Ibid.*, hlm. 601.

Tabel 1
Skoring Perbandingan Kebijakan Publik

Rentang Skor	3-5,3	5,4-7,8	7,9-10,3	10,4-12,8	13,9-15
Kondisi	Tanpa analisis kebijakan	Memakai analisis kebijakan sederhana	Memakai analisis CBA kualitatif	Melalui analisis CBA kuantitatif	Melalui analisis CBA kuantitatif-kualitatif
Penilaian	<i>Self Defeating</i>	<i>Bad</i>	<i>Fair</i>	<i>Good</i>	<i>Great</i>
Definisi	Kejahatan publik	Pelanggaran kebijakan	Faktor teknis	Akuntabel	<i>Best practices</i>
Perlakuan	<i>impeachment</i>	Hukum pelakunya	perbaiki kebijakannya	Dukung dan lanjutkan	Jadikan acuan

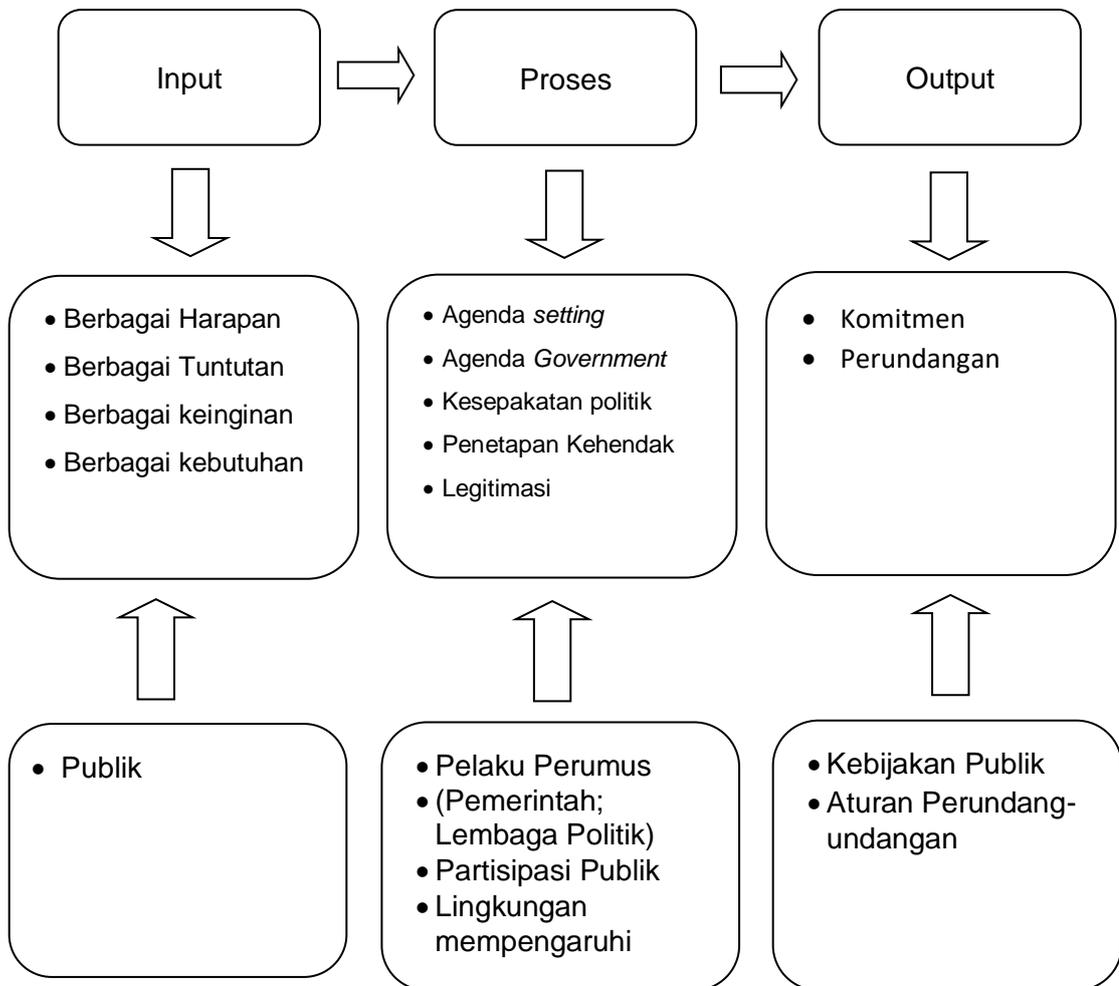
Sumber : Riant Nugroho dalam bukunya “*Public Policy (Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan)*”.

Skoring terhadap kebijakan publik juga perlu untuk dilakukan dalam rangka mengukur kualitas dari pembentukan suatu kebijakan publik yang akan dituangkan dalam bentuk regulasi atau peraturan perundang-undangan. Hal ini akan membedakan antara peraturan yang berkualitas dengan peraturan yang dibuat secara asal asalan. Hubungan antara perumusan kebijakan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari teori sistem input proses dan output. Berikut ilustrasi dari sistem perumusan kebijakan:¹³³

¹³³ Faried Ali dkk, *Studi Analisa Kebijakan*, (Bandung: PT Refiak Aditama, 2012), hlm. 61.

Gambar 1

Teori Sistem *Input*, Proses dan *Output*
Ilustrasi dari sistem Perumusan Kebijakan



Teori sistem tersebut menjelaskan bahwa *input* yang dijadikan sumber dan sekaligus sebagai penyebab dilakukannya perumusan kebijakan adalah sebagai harapan, tuntutan, keinginan dan kebutuhan dari publik yang disampaikan lewat isu yang terangkat pada berbagai media massa yang mengarah pada terbentuknya opini publik serta berbagai permasalahan yang

terangkat lewat berbagai forum publik sebagai forum ilmiah dan semacamnya. Isu-isu yang berkembang serta pendapat dari berbagai forum dalam proses waktu akan mengkristal dalam berbagai pendapat publik dan mendorong terjadinya identifikasi atas isu berdasarkan urgensi dan prioritasnya hingga tersetting dalam suatu agenda yang memerlukan tindak lanjut pemecahannya.¹³⁴

Urgensinya, persoalan yang telah ter-*setting* oleh publik mendorong pemerintah sebagai pemegang otoritas dalam kehidupan publik menjadikan persoalan yang telah ter-*setting* menjadi agenda yang harus diselesaikan melalui kebijakan yang harus diberlakukan. Pengagendahan pemerintah melalui kebijakan yang akan diberlakukan dalam hal-hal tertentu memerlukan kesepakatan politik dari lembaga politik yang ada seperti lembaga perwakilan publik (DPR/DPRD), jika berkenaan dengan hal yang stratejik.¹³⁵

Dari proses agenda *setting* hingga terformulasi dengan memperoleh legitimasi keberlakuan merupakan proses perumusan kebijakan dalam suatu sistem perumusan yang melibatkan para pelaku perumus kebijakan yang terdiri dari pemerintah, lembaga politik, dan partisipasi publik. Hasil perumusan itulah disebut komitmen yang secara normatif

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

dirumuskan ke dalam bentuk aturan hukum sesuai tata aturannya.¹³⁶

Pada akhirnya hasil penyusunan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk regulasi atau peraturan harus memperhatikan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Aturan yang dihasilkan dari kebijakan yang satu dengan yang lainnya harus mencerminkan harmonisasi antara satu dengan lainnya. Sehingga tidak ada pertentangan antara pelaksanaan peraturan yang satu dengan yang lainnya. Selain itu, pembentukan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan manfaat atau kebutuhan masyarakat dan pembentukannya dilaksanakan secara efektif dan efisien sebagaimana prinsip manajemen sehingga kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum dapat terpenuhi.

6. Teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum

Kontribusi analisis ekonomi tentang hukum dikemukakan oleh Richard Posner yang berusaha memperkuat utilitarianisme Bentham dan hukum modern dan ekonomi. Bagi Posner hukum dan ekonomi menjadi normatif dan dikenal dengan “analisis ekonomi tentang hukum (*economic analysis of law*-EAL). Posner merupakan salah satu pionir perkembangan hukum dan ekonomi dan pelopor pengembangan analisis ekonomi tentang hukum yang

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 62.

berbeda dengan pelopor terdahulu seperti Ronald Coase (1960), Guido Calabresi (1961), dan Gary S. Becker (1968) yang telah membuka jalan bagi perkembangan studi hukum dan ekonomi, mereka hanya menganalisis hubungan antara hukum dan ekonomi sedangkan Posner menggunakan ekonomi sebagai alat analisis hukum.¹³⁷

Donald Turner dan Guido Calabresi menjadi tokoh pionir dalam penerapan ekonomi terhadap hukum lulusan Yale Law School yang kemungkinan dipengaruhi tradisi *legal realist*.¹³⁸ Menurut Gary S. Becker, *The Economic approach is clearly not restricted to material goods and wants, nor even to the market sector*.¹³⁹ Pendekatan dalam ilmu ekonomi tidak seharusnya dibatasi hanya pada aktifitas ekonomi dan kebijakan pasar. Akan tetapi juga diterapkan pada materi penelitian atau bidang lainnya, Gary S. Becker mengungkapkan bahwa:¹⁴⁰

“and (I hope) the insights yielded, provide some support for the wide applicability of the economic approach. Greater support is provided by the extensive literature developed in the last twenty years that uses the economic approach to analyze an almost endlessly varied set of problems, the evolution of language (Marschak 1965),.....capital punishment (Ehrlich 1975), the legal system (Posner 1973)...”.

¹³⁷ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana* Indonesia, Ed.1, Cetakan 2, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 4.

¹³⁸ Richard A Posner, *Overcoming Law*, 4th Printing (Cambridge, Massachusetts London, Harvard University Press, 1997), hlm.3.

¹³⁹ Gary S. Becker, *The Economic Approach to Human Behavior*, (USA: The University of Chicago Press, 1976), hlm. 6.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 9.

H.L.A Hart menjelaskan bahwa analisis ekonomi terhadap hukum terinspirasi dari utilitarianisme. Menurut Jhon Stuart Mill utilitarianisme menggunakan *utility* (manfaat) atau *the greatest happiness* (kebahagiaan yang terbesar) sebagai dasar moralitas. Dasar tersebut mengatakan bahwa tindakan adalah benar jika condong untuk meningkatkan kebahagiaan, atau salah jika condong menimbulkan penderitaan atau kerugian.¹⁴¹

Dalam perkembangannya, setelah dianalisis kembali oleh Ronald Coase dan Posner, ide analisis ekonomi dalam hukum berkembang mencakup *transaction cost of economy*, *economy institution*, dan *public choice*. *Transaction cost of economy* berkaitan dengan efisiensi peraturan hukum yang sebagian besar berkenaan dengan hukum privat. *Economy institution* berkaitan dengan tindakan manusia termasuk peraturan hukum formal, kebiasaan informal, tradisi dan aturan sosial. Adapun *Public Choice* berkaitan dengan proses memutuskan secara demokratis dengan mempertimbangkan metode *microeconomy* dan perdagangannya. Melalui prinsip ekonomi, posner berharap dapat meningkatkan efisiensi hukum, termasuk efisiensi dalam meningkatkan kesejahteraan sosial.¹⁴²

¹⁴¹ Satriyo, *Pendekatan Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Dalam Menguji Efisiensi Hukum Paten*, (Skripsi Universitas Indonesia, Jakarta, 2010), hlm. 5.

¹⁴² Muhammad Rustamaji, *Menakar Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Dalam Pandangan Richard A Posner*, Jurnal *Rechtsvinding* Vol. 2 No. 1 (April 2013), hlm. 101.

Aspek *Wealth Maximization* merupakan sebuah pengejawantahan dari teori analisis ekonomi dalam bangunan teori hukum Richard A Posner, sebenarnya menfokuskan diri pada penerapan prinsip efisien. Dalam hal ini Posner menterjemahkan efisien sebagai suatu keadaan yang sumber dayanya dialokasikan sehingga nilainya (*value*) maksimal. **Dalam analisis ekonomi, efisiensi dalam hal ini difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan-keputusan sosial (*social decision making*) yang menyangkut pengaturan kesejahteraan masyarakat.**¹⁴³

Richard Posner dalam bukunya menyatakan:¹⁴⁴

As conceived in this book, economics is the science of rational choice in a world — our world — in which resources are limited in relation to human wants. The task of economics, so defined, is to explore the implications of assuming that man is a rational maximizer of his ends in life, his satisfactions — what we shall call his self-interest.”

Berdasarkan hal tersebut dapat dimaknai bahwa dalam kondisi sumber daya yang terbatas, ekonomi merupakan suatu ilmu pilihan rasional yang digunakan manusia untuk mengusahakan dan memilih jalan yang terbaik dalam mewujudkan tujuan hidupnya.

Analisis ekonomi terhadap hukum berdasarkan pada dua bidang akademis, yaitu hukum dan ekonomi. Hukum dan ekonomi

¹⁴³ *Ibid.*, hlm.102.

¹⁴⁴ Richard Posner, *Economic Analysis of Law, 3rd Edition*. (Boston: Little, Brown and Company, 1986), hlm. 3.

oleh para akademisi hukum merupakan suatu frase yang dapat diartikan sebagai pengaplikasian hukum secara efisien dan rasional dengan menggunakan konsep-konsep maupun teori ilmu ekonomi. Kedua bidang tersebut saling berkaitan dimana ilmu ekonomi dapat menjadi salah satu alat ataupun perangkat dalam menganalisa kasus maupun permasalahan hukum. Atas dasar tersebut diharapkan muncul suatu solusi atau jawaban dari permasalahan hukum yang lebih efisien.¹⁴⁵

Perkembangan kajian ekonomi terhadap hukum tidak terlepas dari pemikiran klasik dari Talcott Parson, Max Weber, hingga Richard A. Posner. Tema kajian tentang efisiensi dalam hukum menjadi perhatian yang menarik dari studi ekonomi terhadap hukum. Richard Posner dalam bukunya "*Economic Analysis of Law*", mengungkapkan pentingnya pendekatan hukum berbasis pertimbangan ekonomi yang bertitik tolak dari suatu pemikiran bahwa keputusan atau tindakan hukum tidak hanya persoalan teknis yuridis, tetapi juga memiliki implikasi terhadap perekonomian dan tingkat kesejahteraan masyarakat.¹⁴⁶

Dalam perkembangannya, konsep ini tidak hanya dianut dalam penanganan kejahatan korporasi yang dilakukan di Amerika dan Inggris, tetapi juga telah memengaruhi produk legislasi di negara-negara Eropa kontinental. Sejumlah ketentuan yang

¹⁴⁵ Agus Darmawan, *Perspektif Law As An Allocative System Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan*, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 8 No. 3 (Juli-September 2014), hlm. 404.

¹⁴⁶ Irwansyah, ed., *Kajian Ilmu Hukum*, cet.1 (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm.254.

mengatur kegiatan perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup menggunakan pendekatan ekonomi sebagai salah satu instrumen pengendalian atau dikategorikan sebagai langkah preventif. Pajak lingkungan, asuransi lingkungan, perbankan hijau, industri hijau, bahkan ke pengaturan prinsip pencemar membayar, dan gugatan yang dilakukan pemerintah kepada pihak korporasi yang mencemari dan merusak lingkungan, termasuk sederetan tema yang terkait dengan pendekatan ekonomi terhadap hukum ini.¹⁴⁷

Analisis atau pendekatan ekonomi terhadap hukum adalah suatu pendekatan teori hukum yang menggunakan metode atau prinsip-prinsip ekonomi terhadap hukum. Pemilihan prinsip efisiensi ini berdasarkan pada kemudahannya untuk dipahami, karena tidak memerlukan rumusan-rumusan teknis ilmu ekonomi atau rumus berupa angka-angka. Yang menjadi fokus perhatian adalah berkenaan dengan kemungkinan munculnya ketidakefisienan (*inefficiency*) dari pembentukan, penerapan maupun *enforcement* dari peraturan perundang-undangan. Pendekatan dan penggunaan dari analisis ini disusun dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan keadilan, sehingga keadilan dapat menjadi *economic standard* yang didasari kepada tiga elemen dasar, yaitu

¹⁴⁷ *Ibid.*

nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*) dengan rasionalitas manusia.¹⁴⁸

7. Teori Perencanaan

Teori perencanaan adalah pengetahuan yang terorganisasi secara sistematis dan dapat diterapkan dalam berbagai keadaan yang didalamnya terdapat sebuah proses yang dimulai dari penetapan tujuan.¹⁴⁹ Teori perencanaan (*theory of planning*) dapat dimaknai sebagai ide atau gagasan yang menjelaskan tentang upaya untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang telah ditetapkan. Upaya tersebut digambarkan sebagai sebuah prosedur yang terangkai secara logis sehingga dapat menjelaskan tahapan yang harus dilalui untuk tercapainya suatu tujuan.¹⁵⁰

Berkenaan dengan istilah perencanaan, Coleman Woodbury mendefinisikan perencanaan sebagai *“the process of preparing, in advance, and in a reasonably systematic fashion, recommendations for policies and courses of action, with careful attention given to their possible by-products, side effects, or “spillover effects”*. Berdasarkan pengertian ini, perencanaan adalah suatu rangkaian kegiatan yang mencakup persiapan, pemilihan alternatif, serta pelaksanaan yang dilakukan secara logis dan sistematik sehingga berbagai kemungkinan yang diakibatkan dapat diprakirakan dan diantisipasi. Mencermati

¹⁴⁸ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 214.

¹⁴⁹ Siti Fatimah, 2020, *Teori Perencanaan*, Uwais Inspirasi Indonesia, Hal. 1.

¹⁵⁰ Setiadi, Hafid (2014) *Teori Perencanaan. In: Dasar-dasar Teori Perencanaan*. Universitas Terbuka, Jakarta, Hal. 4.

pengertian ini, dapat dipahami bahwa bagaimana pun baiknya perencanaan, akan selalu menimbulkan dampak positif dan dampak negatif. Oleh karena itu, setiap perencana harus dapat mengantisipasi berbagai kemungkinan yang timbul akibat dari implementasi rencana yang dibuatnya.¹⁵¹

John Friedmann Dalam bukunya yang berjudul *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (1987), dinyatakan bahwa pengertian perencanaan selalu mengandung empat unsur utama, yaitu: (1) perencanaan adalah sebuah cara untuk memikirkan persoalan-persoalan sosial ekonomi; (2) perencanaan selalu berorientasi ke masa depan; (3) perencanaan memberikan perhatian pada keterkaitan antara pencapaian tujuan dan proses pengambilan keputusan; dan (4) perencanaan mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif. Berdasarkan keempat unsur yang disampaikan oleh Friedmann ini, dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan untuk kepentingan masa depan.¹⁵²

Kegiatan perencanaan pada hakekatnya juga merupakan upaya untuk menentukan pilihan dari sekian banyak alternatif yang tersedia, karena terkait dengan pengambilan keputusan. Dengan perkataan lain, perencanaan adalah upaya untuk menyusun prioritas sesuai dengan sumberdaya yang tersedia dan

¹⁵¹ *Ibid.*, Hal. 6.

¹⁵² *Ibid.*, Hal. 6-7.

tujuan jangka panjang yang ditetapkan. Pendapat ini dikemukakan oleh Conyer dan Hill (1984).¹⁵³

Alder dan Rustiadi mengartikan perencanaan sebagai suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Perencanaan adalah suatu proses yang menguraikan tujuan dari organisasi serta menentukan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Perencanaan adalah sebuah patokan untuk mempermudah tercapainya suatu tujuan, membuat strategi untuk mencapai tujuan itu, dan mengembangkan rencana aktivitas kerja organisasi.¹⁵⁴

Perencanaan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada agar lebih efisien dan efektif. Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai dilakukan, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa.¹⁵⁵

Albert Waterston menyebutkan perencanaan adalah melihat kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan

¹⁵³ *Ibid.*, Hal. 7.

¹⁵⁴ Mukmin Muhammad, *Perencanaan Pembangunan, Cetakan I*, (Makassar: CV. Dua Bersaudara, 2017), hlm.1.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

terus mengikuti agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan. Perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara efisien dan efektif.¹⁵⁶

Salah satu sub sistem manajemen yang terpenting adalah perencanaan. Robbins dan Coulter mendefinisikan perencanaan sebagai sebuah proses yang dimulai dari penetapan tujuan organisasi, menentukan strategi untuk pencapaian tujuan organisasi tersebut secara menyeluruh, serta merumuskan sistem perencanaan yang menyeluruh untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan seluruh pekerjaan organisasi hingga tercapainya tujuan organisasi. *Planning is a process that involves defining the organization's goals, establishing an overall strategy for achieving those goals, and developing a comprehensive set of plans to integrate and coordinate organizational work.*¹⁵⁷

Robbins dan Coulter menjelaskan bahwa paling tidak ada empat fungsi dari perencanaan, yaitu perencanaan berfungsi sebagai arahan, perencanaan meminimalkan dampak dari perubahan, perencanaan meminimalkan pemborosan dan kesia-siaan serta perencanaan menetapkan standar dalam pengawasan kualitas.¹⁵⁸ Menurut Ngalim Purwanto, setiap program memerlukan perencanaan terlebih dahulu sebelum dilaksanakan.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Ernie Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, *Pengantar Manajemen, Edisi 1*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), hlm.96.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm.97.

Perencanaan adalah suatu cara menghampiri masalah-masalah. Dalam penghampiran masalah itu, si perencana berbuat merumuskan apa saja yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Perencanaan merupakan syarat mutlak bagi setiap kegiatan manajerial. Tanpa perencanaan atau *planning*, pelaksanaan suatu kegiatan akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.¹⁵⁹

B. Tinjauan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Pembentukan Undang-Undang di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun tahapan pembuatan undang-undang sebagai berikut:

1. Perencanaan

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas.¹⁶⁰ Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.¹⁶¹ Dalam penyusunan Prolegnas penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:¹⁶²

¹⁵⁹ Andi Rasyid Pananrangi, *Manajemen Pendidikan*, (Makassar: Celebes Media Perkasa, 2017), hlm. 41.

¹⁶⁰ Pasal 16 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶¹ *Ibid.*, Pasal 17.

¹⁶² *Ibid.*, Pasal 18 .

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas sebagaimana dimaksud memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.¹⁶³ Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi, latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan.¹⁶⁴ Materi yang diatur tersebut yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.¹⁶⁵

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan

¹⁶³ *Ibid.*, Pasal 19.

¹⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 19 ayat (2).

¹⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 19 ayat (3).

penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁶⁶

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud dengan Peraturan Presiden.¹⁶⁷ Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 20 .

¹⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 21.

¹⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1).

Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR.¹⁶⁹ Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:¹⁷⁰

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:¹⁷¹

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Maksud dari rancangan undang-undang yang diajukan di luar prolegnas yaitu, rancangan undang-undang yang tidak direncanakan sebelumnya atau tidak disusun dalam *long list* skala prioritas prolegnas jangka menengah nasional atau prolegnas 5 (lima) tahunan.

2. Penyusunan

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.¹⁷² Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR

¹⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (2).

¹⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 23 ayat (1).

¹⁷¹ *Ibid.*, Pasal 23 ayat (2).

¹⁷² *Ibid.*, Pasal 43 ayat (1).

dapat berasal dari DPD.¹⁷³ Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.¹⁷⁴ Keharusan tersebut tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.¹⁷⁵ Akan tetapi Rancangan Undang-Undang tersebut disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.¹⁷⁶

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.¹⁷⁷ Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷⁸ Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.¹⁷⁹ Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:¹⁸⁰

¹⁷³ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (2).

¹⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (3).

¹⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (4).

¹⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (5).

¹⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 44 ayat (1).

¹⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 44 ayat (2).

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 45 ayat (1).

¹⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 45 ayat (2).

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.¹⁸¹ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.¹⁸² Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR.¹⁸³

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.¹⁸⁴ Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/ atau antarnonkementerian.¹⁸⁵ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal

¹⁸¹ *Ibid.*, Pasal 46 ayat (1).

¹⁸² *Ibid.*, Pasal 46 ayat (2).

¹⁸³ *Ibid.*, Pasal 45 ayat (3).

¹⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (1).

¹⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (2).

dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁸⁶ Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.¹⁸⁷

Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.¹⁸⁸ Usul Rancangan Undang-Undang disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.¹⁸⁹ Alat kelengkapan dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang.¹⁹⁰

Alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi tersebut menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian Kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya

¹⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (3).

¹⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (4).

¹⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 48 ayat (1).

¹⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 48 ayat (2).

¹⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 48 ayat (3).

diumumkan dalam rapat paripurna.¹⁹¹ Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.¹⁹² Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.¹⁹³ Menteri mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁹⁴

Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.¹⁹⁵ Surat Presiden sebagaimana memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.¹⁹⁶ DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.¹⁹⁷ Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.¹⁹⁸

¹⁹¹ *Ibid.*, Pasal 48 ayat (4).

¹⁹² *Ibid.*, Pasal 49 ayat (1).

¹⁹³ *Ibid.*, Pasal 49 ayat (2).

¹⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 49 ayat (3).

¹⁹⁵ *Ibid.*, Pasal 50 ayat (1).

¹⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 50 ayat (2).

¹⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 50 ayat (3).

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 50 ayat (4).

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.¹⁹⁹

3. Pembahasan

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.²⁰⁰ Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana berkaitan dengan:²⁰¹

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.²⁰² Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.²⁰³ DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-

¹⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 51.

²⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 65 ayat (1).

²⁰¹ *Ibid.*, Pasal 65 ayat (2).

²⁰² *Ibid.*, Pasal 65 ayat (3).

²⁰³ *Ibid.*, Pasal 65 ayat (4).

Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.²⁰⁴

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.²⁰⁵ Dua tingkat pembicaraan terdiri atas:²⁰⁶

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut : pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.²⁰⁷ Dalam pengantar musyawarah:²⁰⁸

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
- b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR;
- c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
- d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.

²⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 65 ayat (5).

²⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 66.

²⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 67.

²⁰⁷ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (1).

²⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (2).

Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh:²⁰⁹

- a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau
- b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:²¹⁰

- a. Fraksi;
- b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD; dan
- c. Presiden.

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.²¹¹ Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.²¹² Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:²¹³

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap- tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

²⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (3).

²¹⁰ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (4).

²¹¹ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (5).

²¹² *Ibid.*, Pasal 68 ayat (6).

²¹³ *Ibid.*, Pasal 69 ayat (1).

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.²¹⁴ Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.²¹⁵ Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.²¹⁶ Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.²¹⁷ Ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR.²¹⁸

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.²¹⁹ Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.²²⁰ Ketentuan mengenai mekanisme khusus dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:²²¹

²¹⁴ *Ibid.*, Pasal 69 ayat (2).

²¹⁵ *Ibid.*, Pasal 69 ayat (3).

²¹⁶ *Ibid.*, Pasal 70 ayat (1).

²¹⁷ *Ibid.*, Pasal 70 ayat (2).

²¹⁸ *Ibid.*, Pasal 70 ayat (3).

²¹⁹ *Ibid.*, Pasal 71 ayat (1).

²²⁰ *Ibid.*, Pasal 71 ayat (2).

²²¹ *Ibid.*, Pasal 71 ayat (3).

- a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
- b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

4. Pengesahan

Pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.²²² Penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.²²³ Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama

²²² *Ibid.*, Pasal 72 ayat (1).

²²³ *Ibid.*, Pasal 72 ayat (2).

oleh DPR dan Presiden.²²⁴ Dalam hal Rancangan Undang-Undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.²²⁵

Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.²²⁶

Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.²²⁷ Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan tersebut.²²⁸

²²⁴ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (1).

²²⁵ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (2).

²²⁶ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (4).

²²⁷ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (1).

²²⁸ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (2).

5. Pengundangan

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:²²⁹

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:²³⁰

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.²³¹ Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.²³² Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan

²²⁹ *Ibid.*, Pasal 81.

²³⁰ *Ibid.*, Pasal 82.

²³¹ *Ibid.*, Pasal 83.

²³² *Ibid.*, Pasal 84 ayat (1).

Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.²³³ Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.²³⁴ Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.²³⁵

C. Tinjauan Perkembangan Program Legislasi Nasional

1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Periode Pembentukan Konsepsi 1976-1977

Pemikiran mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan Prolegnas telah dimulai sejak tahun 1976 dalam Simposium Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan Universitas Syiah Kuala Darussalam dan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh. Simposium tersebut dimaksudkan untuk: (1) menetapkan cara-cara pembinaan hukum nasional; (2) menunjang pembuatan Pola Umum Perencanaan Hukum

²³³ *Ibid.*, Pasal 84 ayat (2).

²³⁴ *Ibid.*, Pasal 85.

²³⁵ *Ibid.*, Pasal 87.

dan Perundang-undangan; dan (3) memperoleh sistem pemikiran perencanaan hukum mencegah kesimpangsiuran dalam pembiayaan dan penanganan materinya.²³⁶

Suatu pola umum perencanaan perundang-undangan, sekurang-kurangnya memuat: (a) landasan dan tujuan perencanaan; (b) penetapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan; (c) penetapan mekanisme proses perencanaan; (d) sarana perencanaan (tenaga, teknik perencanaan, dll); (e) kegiatan penunjang (penelitian, dokumentasi, penyuluhan, dsb). Simposium menyimpulkan bahwa pembuatan Pola Umum Perencanaan Pembangunan Hukum menjadi sangat penting dan perlu diwujudkan secara konkret, antara lain dalam bentuk Penyusunan Program Legislasi Nasional.²³⁷

Pola umum perencanaan perundang-undangan tersebut yang memuat landasan, tujuan, prioritas materi hukum yang direncanakan merupakan hal yang sangat esensi dalam perencanaan hukum sehingga merupakan awal yang baik dan seharusnya menjadi dasar bagi perencanaan hukum ke depannya.

Sebagai tindak lanjut dari Simposium Aceh, kemudian diadakan Lokakarya Penyusunan Program Legislatif Nasional di Manado pada tanggal 3 sampai dengan tanggal. 5 Februari 1977 yang diselenggarakan dengan kerjasama BPHN, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah Daerah Sulawesi Utara. Pada lokakarya

²³⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas Dan Peran BPHN*, (Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008), hlm. 9.

²³⁷ *Ibid.*, hlm. 9-10.

iniilah untuk pertama kalinya disusun konsep Program Legislasi Nasional yang mencerminkan keseluruhan rencana pembangunan hukum nasional di bidang hukum tertulis secara berencana dan koordinatif oleh BPHN yang dilaksanakan dalam setiap Repelita.²³⁸

b. Periode Pelembagaan dan Pembentukan Pola (1983-1998)

Periode selanjutnya yaitu pelembagaan dan pembentukan pola. Tujuannya adalah untuk lebih memantapkan penyusunan Program Legislasi Nasional, maka pada tanggal 17-19 Oktober 1983 di Jakarta diadakan "Rapat Kerja Konsultasi Prolegnas Pelita IV" yang menghasilkan rekomendasi agar Menteri Kehakiman segera membentuk Panitia Kerja Tetap Program Legislasi Nasional (Panjatat Prolegnas).²³⁹

Tahun 1988 peran BPHN dalam bidang Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional telah mempunyai dasar hukum yang lebih kuat, yaitu dengan terbitnya Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1988. Melalui Keppres ini BPHN memfokuskan diri pada tugas perencanaan pembangunan hukum khususnya penyusunan Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang dan Menengah (GBHN 1993 dan Repelita VI) serta penyusunan Rencana Legislasi Nasional.²⁴⁰

Penyusunan Prolegnas tidak terlepas dari ketentuan mengenai proses/mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut diawali dengan terbitnya Inpres No. 15 Tahun

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

²³⁹ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm.13.

1970 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku selama seperempat abad lamanya. Inpres ini diperbaharui di era reformasi hukum dengan terbitnya Keppres No. 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang dilengkapi dengan Keppres No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Perundang-undangan dan bentuk RUU, RPP, dan Keppres.²⁴¹

Dengan didasarkan pada ketentuan-ketentuan tersebut *output* Prolegnas belum sepenuhnya memenuhi harapan dan keinginan ideal dari para *stakeholders* dan masyarakat. RUU-RUU prioritas yang ditetapkan melalui Prolegnas juga masih sebatas Daftar Keinginan belaka dari departemen/ LPDN, belum menyentuh kualitas substantif yang memiliki daya dukung terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan nasional.²⁴²

Masih belum maksimalnya *output* yang dirasakan dari prolegnas sehingga dianggap perlu untuk terus melakukan pembenahan format yang sesuai dalam mendukung terwujudnya sistem hukum nasional yang baik. Akan tetapi hal yang selalu menjadi perhatian adalah penentuan ruu yang menjadi skala prioritas dalam prolegnas tersebut dan penyusunan ruu prioritas tersebut hanya didasarkan pada keinginan pemrakarsa semata belum mempertimbangan urgensi penyusunan ruu tersebut.

²⁴¹ *Ibid.*, hlm.16-17.

²⁴² *Ibid.*, hlm.17.

c. Periode Reformasi Hukum (1999-2003)

Tahun 1999 untuk pertama kalinya dilakukan Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Perkembangan aktual tersebut berikut berbagai implikasi derivatifnya mempengaruhi dan menginspirasi BPHN untuk melakukan revitalisasi kegiatan Prolegnas sebagai program unggulan BPHN.²⁴³ Pada tanggal 7 sampai dengan tanggal 8 Desember 1999 di Cisarua, Bogor. BPHN menyelenggarakan Rapat Pembahasan Tahunan Program Legislasi Nasional Tahun 1999, dengan tema "Pemberdayaan Prolegnas Dalam Rangka Mendukung Tegaknya Supremasi Hukum". Rapat ini membahas perkembangan Prolegnas, penentuan format dan skala Prioritas Prolegnas sebagai langkah-langkah dalam mewujudkan keterpaduan dalam penataan sistem hukum nasional di bidang pembentukan perundang-undangan sebagai bagian integral dari penegakan supremasi hukum.²⁴⁴

Sejak tahun 2000, kegiatan Prolegnas dikaitkan dengan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sehingga peran Prolegnas makin kuat karena Propenas yang dibentuk dengan Undang-Undang. Dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004 dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) 2001 telah terdapat hal-

²⁴³ *Ibid.*, hlm.18.

²⁴⁴ *Ibid.*, hlm.19-20.

hal yang sangat relevan dengan kinerja Prolegnas dalam kaitan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁴⁵

Tanggal 28 sampai dengan 29 Oktober 2002 diselenggarakan Lokakarya Tahunan Prolegnas yang diselenggarakan di Cisarua Bogor dengan tema "*Meningkatkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Program Legislasi Nasional yang Berkualitas dan Terukur*". Lokakarya menghasilkan kesepakatan dan keputusan bahwa penentuan Daftar Prioritas RUU tahun berikutnya didasarkan pada 10 (sepuluh) kriteria yaitu:²⁴⁶

- 1) Diperintahkan UUD 1945 (akibat Amandemen);
- 2) Diperintahkan Ketetapan MPR;
- 3) Ditetapkan dalam Propenas;
- 4) Perintah UU tertentu (UU Payung);
- 5) Kebutuhan Hubungan Internasional;
- 6) Desakan masyarakat sangat urgen;
- 7) Melindungi kepentingan golongan lemah;
- 8) Mendukung perekonomian nasional;
- 9) Dukungan kemauan politik; dan
- 10) Hasil evaluasi pelaksanaan Prolegnas (Baleg DPR dan BPHN).

Berdasarkan hal tersebut, dengan adanya dasar penentuan kriteria rancangan undang-undang yang dijadikan prioritas. Dapat dinyatakan bahwa rancangan undang-undang yang diutamakan dalam

²⁴⁵ *Ibid.*, hlm.21-22.

²⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

perencanaan memiliki dasar yang jelas dan tidak didasari oleh keinginan semata. Selain itu juga disampaikan pentingnya penelitian hukum dan penelitian kebijakan.

Menteri Kehakiman dan HAM, Yusril Ihza Mahendra dalam Rapat Tahunan Prolegnas Tahun 2003 diselenggarakan tanggal 7-8 Juli 2003 di Cisarua Bogor mengemukakan bahwa untuk memperbaiki kualitas prook peraturan perundang-undangan melalui mekanisme Prolegnas perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:²⁴⁷

- 1) Penyusunan peraturan perundang-undangan diawali dengan penelitian hukum (*law research*) dan penelitian kebijakan (*policy research*) sebagai bagian hulu proses perencanaan peraturan perundang-undangan.²⁴⁸
- 2) Proses pembuatan peraturan perundang-undangan didahului dengan pembuatan Naskah Akademik.²⁴⁹
- 3) Peningkatan mekanisme partisipasi publik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan atau paling tidak dalam kaitan pembahasan rencana legislasi nasional baik di pusat maupun di daerah.²⁵⁰
- 4) Kerja sama antar instansi atau antar lembaga terkait perlu ditingkatkan.²⁵¹

Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas 2003 memutuskan Daftar Prioritas RUU tahun 2004 didasarkan atas pertimbangan atau kriteria:²⁵² (1) RUU telah siap tersusun; (2) Amanat Amandemen UUD 1945; (3) Amanat Tap MPR; (4) Amanat Propenas; dan (5) Tuntutan rakyat banyak.

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 28-29.

²⁴⁸ *Ibid*, hlm. 29.

²⁴⁹ *Ibid*.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 30.

²⁵¹ *Ibid*, hlm. 30.

²⁵² *Ibid*.

Hasil rapat tersebut menyesuaikan kondisi pada masa tersebut yaitu, dengan adanya amandemen UUD 1945, sehingga banyak rancangan undang-undang perlu untuk disesuaikan dengan perubahan tersebut. Akan tetapi di dalam periode ini setidaknya ditekankan bahwa penyusunan rancangan undang-undang harus dilakukan dengan persiapan yang matang dengan memperhatikan urgensi/tujuan dengan dilakukannya penelitian hukum dan kebijakan serta pembuatan Naskah Akademik. Sehingga penyusunan rancangan prolegnas dilakukan dengan matang atau tidak disusun secara asal-asalan.

2. Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Babak baru perkembangan Prolegnas dimulai sejak tahun 2004. Kegiatan Prolegnas dilaksanakan didasarkan pada landasan hukum yang kuat, yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut menjadi amanah konstitusi Pasal 22A UUD NRI 1945 bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah merubah mekanisme penyusunan Prolegnas yang sebelumnya dijalankan. Apabila sebelumnya Prolegnas hanya bersumber pada program yang disusun

oleh Pemerintah saja, setelah lahirnya undang-undang tersebut, prolegnas disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama dengan Pemerintah dengan sumber yang berasal dari Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Prolegnas di lingkungan Pemerintah.²⁵³

Penyusunan Prolegnas dimulai dengan tahapan penyusunan "rencana legislasi" dari tiap-tiap Departemen/ LPND, disertai dengan penjelasan mengenai:²⁵⁴

- a. Pokok-pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- b. Pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang akan diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan.

Setelah penyusunan rencana legislasi dilakukan, penyusunan Prolegnas dalam forum yang disebut Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas. Rapat akan menghasilkan suatu ketetapan tentang RUU usulan Pemerintah yang layak untuk diajukan ke DPR lengkap dengan penjelasan urgensinya. RUU-RUU dimaksud harus telah memenuhi syarat kriteria teknis yaitu telah ada NA, draft RUU, dan telah

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 32.

diharmonisasi di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM.²⁵⁵

Menteri Hukum dan HAM melaporkan hasil Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas kepada Presiden utamanya RUU-RUU yang ditetapkan sebagai prioritas sekaligus meminta persetujuan Presiden.²⁵⁶ Tahapan selanjutnya yaitu penyusunan Prolegnas dilakukan bersama-sama antara DPR dengan Pemerintah dalam Rapat Koordinasi antara DPR RI (yang diwakili oleh Badan Legislasi) dan Pemerintah (yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM) Rapat Koordinasi ini terdiri dari Rapat Paripurna, Rapat Panitia Kerja (Panja), Rapat Panitia Teknis.

Hasil Rapat Koordinasi tersebut selanjutnya oleh Baleg disampaikan kepada Pimpinan DPR RI. Sedangkan dari pihak pemerintah dilaporkan oleh Menteri Hukum dan HAM kepada Presiden setelah diperoleh kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah mengenai Prolegnas yang disusun antara DPR dengan Pemerintah, maka dilaporkan pada Rapat Paripurna DPR untuk mendapatkan penetapan.²⁵⁷

Adapun hasil penetapan tersebut dituangkan dalam surat keputusan DPR RI yang memuat mengenai daftar rancangan undang-undang yang menjadi prioritas di dalam prolegnas berikut visi, misi, maksud dan tujuan, arah kebijakan, serta kriteria atau pertimbangan

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 33.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 34.

penentuan skala prioritas rancangan undang-undang dalam program legislasi nasional yang dituangkan di dalam surat keputusan DPR RI tentang persetujuan penetapan prolegnas jangka menengah tersebut.

3. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahannya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lahirnya Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tetap mempertahankan definisi prolegnas Prolegnas di dalam ketentuan Pasal 1 angka Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu, instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Perubahan definisi prolegnas dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengubah kata “berencana” dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi “terencana” yang tidak mengubah makna dari prolegnas itu sendiri.

Begitupula dalam ketentuan Pasal 16 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Tidak mengubah makna dari ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jadi secara normatif-yuridis perencanaan pembuatan undang-undang di Indonesia dilaksanakan melalui program legislasi nasional dan program legislasi nasional merupakan alat atau instrumen dari perencanaan itu sendiri.

Dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dimuat mengenai kebijakan Prolegnas serta Prolegda, namun ketentuan ini belum menjelaskan bagaimana merencanakan serta menyusun prioritas suatu undang-undang secara garis besarnya selain itu pengaturan mengenai hal ini belum mengakomodir dan belum sinkron dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga perlu diperjelas bagaimana konsepsi yang hendak diatur arahnya dalam undang-undang ini.²⁵⁸

Hal yang paling mendasar dari perkembangan prolegnas dari rezim Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke Undang-Undang No.12 Tahun

²⁵⁸ *Naskah Akademik Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 2010, Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 57-58.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mulainya diatur rancangan undang-undang yang digolongkan dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penggunaan judul kumulatif terbuka disepakati oleh DPR dan Pemerintah mulai digunakan sejak penyusunan Prolegnas Prioritas Tahun 2007.²⁵⁹ Adapun yang dimaksud dengan “Daftar Kumulatif Terbuka” adalah daftar judul Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas yang diperuntukkan bagi sejumlah RUU yang memiliki muatan materi yang sama yang pengajuannya dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan antara Presiden dan DPR.²⁶⁰

Selain itu Perubahan yang mendasar lainnya adalah ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempertegas kedudukan DPD sebagai lembaga negara yang menyusun Prolegnas dimana sebelumnya di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur dalam ketentuan Pasal tersebut. Hal tersebut merupakan tindak lanjut atau mempertimbangkan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

²⁵⁹ Badan Legislasi Dewan Perwakilan RI, Evaluasi Prolegnas 2005-2009, (Dewan Perwakilan rakyat Indonesia, Jakarta, 2009), hlm. 33.

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 34.

Begitupula dalam Pasal 16 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Tidak mengubah makna dari ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jadi secara normatif-yuridis perencanaan pembuatan undang-undang di Indonesia dilaksanakan melalui program legislasi nasional dan program legislasi nasional merupakan alat atau instrumen dari perencanaan itu sendiri.

D. Tinjauan Umum Perencanaan Pembangunan Nasional

Mukminin Muhammad mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang menguraikan tujuan dari organisasi serta menentukan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan organisasi.²⁶¹ Perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara efisien dan efektif.²⁶²

Krisis moneter tahun 1997 yang berkembang menjadi krisis multidimensi berdampak pada perubahan (reformasi) di seluruh sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk terjadinya reformasi yang mendorong pada perubahan Undang-Undang Dasar

²⁶¹ Mukmin Muhammad, *Perencanaan Pembangunan, Op.Cit.*, hlm.1.

²⁶² *Ibid.*, hlm. 4.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut bersifat substansial yang memiliki keterkaitan dengan perencanaan pembangunan diantaranya, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak diamanatkan lagi untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat serta adanya desentralisasi dan penguatan otonomi daerah.²⁶³

Ketiadaan GBHN yang merupakan pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada masa yang akan datang. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye yang berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional. Oleh karena itu, ditetapkanlah sistem perencanaan pembangunan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang di

²⁶³ Lihat Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025

dalamnya diatur perencanaan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun), dan pembangunan tahunan.²⁶⁴

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendefinisikan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Landasan dibentuknya sistem perencanaan pembangunan tidak lain adalah untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran. Harapan dengan adanya sistem perencanaan pembangunan nasional agar dapat disusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara.²⁶⁵

Perencanaan Pembangunan Nasional dilaksanakan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2015 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang perencanaan

²⁶⁴ Lihat Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025

²⁶⁵ Konsiderans menimbang huruf d dan e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

pembangunan nasional untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan nasional, strategi pembangunan nasional, arah kebijakan sektoral, lintas sektor, dan lintas wilayah, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, kerangka regulasi, kelembagaan, dan pendanaan;
- b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional;
- c. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional;
- d. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
- e. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

- a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antarDaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Dalam rangka menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sangat

diperlukan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar.²⁶⁶

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJP Nasional) adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.²⁶⁷ Kurun waktu RPJP Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan, yang dituangkan dalam RPJM Nasional I Tahun 2005–2009, RPJM Nasional II Tahun 2010–2014, RPJM Nasional III Tahun 2015–2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.²⁶⁸ RPJP

²⁶⁶ Lihat Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

²⁶⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

²⁶⁸ Pasal 4 ayat (1) Undang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Nasional ditetapkan dengan Undang-Undang.²⁶⁹ RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun RPJM Nasional. Pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJM Nasional sesuai dengan visi, misi, dan program Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. RPJM Nasional memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.²⁷⁰

2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.²⁷¹ RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden Paling Lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.²⁷² RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan

²⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

²⁷⁰ Lihat Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

²⁷¹ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

²⁷² *Ibid.*, Pasal 19 ayat (1).

dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.²⁷³

3. Rencana Pembangunan Tahunan

Rencana Pembangunan Tahunan, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun.²⁷⁴ RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.²⁷⁵ RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.²⁷⁶

RPJM Nasional dan rencana pembangunan tahunan merupakan derivatif dari RPJP Nasional. Karena RPJP Nasional dapat dikatakan sebagai hulu perencanaan pembangunan, dan di tengah-tengahnya adalah RPJM Nasional 5 Tahunan dan pada hilirnya RKP sebagai dasar penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).²⁷⁷

²⁷³ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (2).

²⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 1 angka 8.

²⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 26 ayat (1).

²⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (3).

²⁷⁷ Wicipto Setiadi dkk, 2010, *Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat

4. Arah Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 di Bidang Hukum

Berdasarkan visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 adalah Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur. Visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 tersebut diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Arah Pembangunan jangka panjang 2005-2025 di bidang hukum diuraikan berdasarkan misi pembangunan jangka panjang dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 yang tertuang dalam Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025, arah pembangunan hukum tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Dalam rangka Mewujudkan Bangsa yang Berdaya Saing, Pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri; serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi, nepotisme (KKN). Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan

Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta), hlm. 155.

dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global”.²⁷⁸

Dalam rangka Mewujudkan Indonesia yang Demokratis Berdasarkan Hukum, arah pembangunan hukum dilakukan dengan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.²⁷⁹ Selanjutnya Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan HAM, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban, dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan pembangunan nasional akan makin lancar.²⁸⁰

Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup **perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum**. Di sisi lain, perundang-undangan yang baru juga harus mampu mengisi kekurangan/kekosongan hukum sebagai pengarah dinamika lingkungan strategis yang sangat cepat berubah. Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang memengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara

²⁷⁸ Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 57.

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 58.

²⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 59-60.

terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman. Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta sehingga menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan secara efektif dengan didukung oleh penelitian dan pengembangan hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat.²⁸¹

Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum, dan badan peradilan sehingga aparat hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparat hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparat hukum yang menunjang tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan. Aparatur hukum dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional perlu didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang memadai serta diperbaiki kesejahteraannya agar di dalam melaksanakan tugas dan kewajiban aparat hukum dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari pengaruh dan intervensi pihak-pihak dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme.²⁸²

Penerapan dan penegakan hukum dan hak asasi manusia (HAM) dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), keadilan, dan kebenaran, terutama dalam penyelidikan, penyidikan, dan persidangan yang transparan dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis. Penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM) dilakukan terhadap berbagai tindak pidana, terutama yang akibatnya dirasakan langsung oleh masyarakat luas, antara lain tindak pidana korupsi, kerusakan lingkungan, dan penyalahgunaan narkotik. Dalam rangka menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 60.

²⁸² *Ibid.*, hlm. 60-61.

Indonesia, penegakan hukum di laut secara terus-menerus harus ditingkatkan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan nasional dan hukum internasional. Pemantapan lembaga peradilan sebagai implikasi satu atap dengan lembaga Mahkamah Agung secara terus-menerus melakukan pengembangan lembaga peradilan; peningkatan kualitas dan profesionalisme hakim pada semua lingkungan peradilan; dukungan serta perbaikan sarana dan prasarana pada semua lingkungan peradilan sehingga dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap citra lembaga peradilan sebagai benteng terakhir pencari keadilan.²⁸³

Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi terus ditingkatkan dengan lebih memberikan akses terhadap segala informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, dan akses kepada masyarakat terhadap pelibatan dalam berbagai proses pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan nasional sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Akibatnya, akan terbentuk perilaku warga negara Indonesia yang mempunyai rasa memiliki dan taat hukum. Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi harus didukung oleh pelayanan dan bantuan hukum dengan biaya yang terjangkau, proses yang tidak berbelit, dan penetapan putusan yang mencerminkan rasa keadilan.²⁸⁴

Arah pembangunan di bidang hukum dalam Rencana Jangka Panjang Nasional 2005-2025 di atas merupakan bagian dari pejabaran misi untuk mewujudkan visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 yaitu Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur. Tujuan pembangunan jangka panjang tahun 2005–2025 selaras dengan tujuan pembentukan negara dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum. Hal tersebut sesuai dengan negara hukum Indonesia yang bercirikan negara hukum

²⁸³ *Ibid.*, hlm. 61.

²⁸⁴ *Ibid.*.

kesejahteraan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Tahapan dan Skala Prioritas di Bidang Hukum Agenda RPJM

Adapun tahapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan skala prioritas yang menjadi agenda di bidang hukum Rencana Pembangunan Jangka Menengah, diuraikan sebagai berikut:

a. RPJM ke-1 (2005-2009)

Rencana pembangunan menengah Indonesia yang pertama kali dimulai di tahun 2005 dengan skala prioritas dan agenda dalam bidang hukum yaitu:

Indonesia yang adil dan demokratis ditandai dengan meningkatnya keadilan dan penegakan hukum; terciptanya landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi; meningkatnya kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan; terciptanya landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan tertatanya sistem hukum nasional. Bersamaan dengan itu, pelayanan kepada masyarakat makin membaik dengan meningkatnya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang tercermin dengan terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸⁵

b. RPJM ke-2 (2010-2014)

RPJM kedua Indonesia dilaksanakan pada tahun 2010 hingga tahun 2014 dengan skala prioritas dan agenda yaitu, “....meningkatnya kesadaran dan penegakan hukum, tercapainya

²⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 77.

konsolidasi penegakan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia, serta kelanjutan penataan sistem hukum nasional.”²⁸⁶

c. RPJM ke-3 (2015-2019)

RPJM ketiga dimulai Tahun 2015 hingga Tahun 2019 di bidang hukum dengan skala prioritas dan agendanya yaitu, “.....kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan berkembang makin mantap serta profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah makin mampu mendukung pembangunan nasional”.²⁸⁷

d. RPJM ke-4 (2020-2024)

Adapun skala prioritas dan agenda pembangunan di bidang hukum rencana pembangunan jangka menengah 2020-2024 yaitu:

“kelembagaan politik dan hukum telah tercipta ditandai dengan terwujudnya konsolidasi demokrasi yang kokoh dalam berbagai aspek kehidupan politik serta supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia. Kondisi itu didukung oleh terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam mendorong supremasi hukum; terwujudnya tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang berdasarkan hukum.”²⁸⁸

Berdasarkan arah pembangunan jangka panjang 2005-2025 dalam bidang hukum tersebut maupun penjabarannya dalam rencana pembangunan jangka menengah yang telah diagendakan skala prioritasnya.

Pengharmonisasian atau penyelarasan rancangan undang-undang, khususnya di tahap perencanaan perlu memperhatikan hal-

²⁸⁶ *Ibid.*, hlm.79.

²⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 81.

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 82.

hal sebagai berikut, pertama, apakah rancangan undang-undang tersebut telah dibuat sesuai skala prioritas yang diagendakan pada RPJP Nasional dan penjabarannya. Kedua, apakah materi muatan rancangan undang-undang dapat menjadi menjadi alat untuk mewujudkan arah pembangunan hukum yang telah ditetapkan. Ketiga, apakah rancangan undang-undang tersebut dapat mendukung program pembangunan di bidang lain atau menjadi dasar hukum bagi pembangunan di bidang lainnya. Dalam pengharmonisasian RUU, rencana pembangunan harus dipertimbangkan dengan seksama, karena di dalam perencanaan pembangunan tersebut dimuat visi, misi, arah pembangunan atau strategi dan program pembangunan serta prioritas pembangunan, terutama pembangunan di bidang hukum.²⁸⁹ sehingga apa yang menjadi perencanaan legislasi ataupun kebijakan yang dituangkan dalam bentuk regulasi dapat sejalan dengan agenda pembangunan nasional yang telah ditetapkan baik dalam pembangunan RPJP Nasional maupun penjabarannya.

E. Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang

Asas hukum merupakan abstraksi dari norma hukum, karena pengertiannya lebih umum dan lebih luas. Asas-asas tersebut member nilai etis yang membuat hukum tersebut memiliki roh, hidup, tumbuh dan berkembang. H.J Van Eikema Hommes dikutip oleh Soerjono Soekanto dan Sri mamudji mengemukakan perbedaan antara 2 (dua)

²⁸⁹ Wicipto Setiadi dkk, *Op.Cit.*, hlm. 162-163.

asas hukum sebagai berikut: asas hukum konstitutif yaitu, asas yang bermakna bagi kehidupan suatu sistem hukum, dan asas hukum regulatif, yaitu asas yang perlu bagi berprosesnya sistem hukum yang bersangkutan.²⁹⁰

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan pedoman atau suatu rambu-rambu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.²⁹¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undang harus memperhatikan asas-asas tersebut termasuk undang-undang yang

²⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 153.

²⁹¹ Irwansyah, *Refleksi Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 39.

merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Adapun maksud dari asas-asas tersebut yaitu, asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Adapun asas dapat dilaksanakan yaitu setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas kejelasan rumusan yaitu, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi

persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Sedangkan yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁹²

Terdapat pula asas-asas pembentukan undang-undang yang bersifat khusus hal tersebut dapat dilihat dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Asas-asas dalam pembentukan peraturan pajak yang merupakan asas-asas khusus adalah sebagai berikut:²⁹³

1. Asas Falsafah hukum
2. Asas Yuridis
3. Asas Ekonomis
4. Asas Finansil
5. Asas sesuai dengan tujuan
6. Asas Hirarkis (sebagai tambahan dari penulis)

Adapun yang dimaksud dengan asas hierarkis, secara khusus Achmad Ruslan menguraikan definisi dari asas hierarkis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda pajak

²⁹² Lihat Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹³ Achmad Ruslan, 2020, *Op.Cit*, hlm. 133.

daerah dan retribusi daerah). Asas ini menghendaki bahwa dalam pembentukan peraturan pajak (pajak daerah dan retribusi daerah), tidak boleh mengambil alih rumusan/norma yang ada pada peraturan yang lebih tinggi, sebab itu berarti bahwa norma yang lebih tinggi tingkatannya diturunkan menjadi norma yang lebih rendah tingkatannya. Apabila asas ini dilanggar, maka akan terjadi ketidaktertiban norma-norma hukum, dengan demikian pada gilirannya akan merusak sistem hukum. Setelah mengemukakan landasan filosofis peraturan perundang-undangan di atas, maka berikut ini dideskripsikan pula beberapa landasan pemikiran pembentukan peraturan perundang-undangan selain landasan filosofis di atas.²⁹⁴

I.C. Van Der Vlies juga mengemukakan asas kemungkinan-pelaksanaan dan asas urgensi atau kemendesakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas kemungkinan-pelaksanaan menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan. Antara lain harus ada dukungan sosial yang cukup, sarana yang memadai bagi organ atau dinas yang akan melaksanakan suatu peraturan, dukungan keuangan yang cukup, dan sanksi-sanksi yang sesuai.²⁹⁵ Asas urgensi/ kemendesakan penting dalam tahap proses

²⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 135.

²⁹⁵ I.C. Van Der Vlies, alih bahasa Linus Doldjawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, 2005), hlm 274.

pembentukan suatu peraturan. Asas ini tidak dipakai sebagai dasar pengujian oleh hakim. Asas ini pada umumnya penting bagi praktik hukum karena asas ini mendorong adanya kejelasan atas keseluruhan peraturan perundang-undangan.²⁹⁶

Maria Farida Indrati dalam tesisnya mengungkapkan:²⁹⁷

“Hukum dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Negara Republik Indonesia harus diuji dengan asas-asas yang ada di dalam Pancasila yang merupakan tolok ukur yang bersifat regulatif, dalam arti hukum yang dibentuk tersebut adil atau tidak, dan selain itu dan apakah hukum tersebut dibentuk berdasarkan asas-asas yang ada di dalam Pancasila, oleh karena Cita Hukum (*Rechtsidee*) tersebut juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif.”

Maria Farida Indrati sependapat dengan A. Hamid S. Attamimi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang dilakukan Presiden Republik Indonesia, yang mengemukakan adanya tiga asas hukum umum yang berjenjang-jenjang dari atas ke bawah, di mana asas hukum umum yang berada di atas berfungsi secara hierarkhis menjadi pedoman dan menguasai asas hukum umum yang berada di bawahnya. Asas hukum umum tersebut adalah:²⁹⁸

- a. Asas hukum umum Pancasila dengan masing-masing silanya;
- b. Asas hukum umum Negara berdasar atas hukum yang terdiri dari beberapa wawasan perinciannya; dan
- c. Asas hukum umum pemerintahan berdasar sistem konstitusi, juga dengan beberapa wawasan perinciannya.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 ditinjau Dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia*, (Tesis Universitas Indonesia, 1997), hlm.69.

²⁹⁸ *Ibid.*, hlm.105.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:²⁹⁹

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*Idee*) yang berlaku sebagai “bintang pemandu”);
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norm).
- c. (1). Asas-asas Negara Berdasar Atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des Rechts*);
(2). Asas-asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum bagi perundang-undangan yang dapat dijabarkan sebagai berikut:³⁰⁰

- a. Kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya selaku cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negative merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan perundang-undangan, Sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan asas hukum umum.
- b. Norma-norma dalam Pancasila selaku norma fundamental Negara selain selaku cita hukum, pancasila juga adalah norma fundamental negara oleh karena itu sila-sila dalam Pancasila, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan norma dasar atau norma tertinggi bagi berlakunya semua norma-norma hukum yang berlaku dalam

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm 106.

³⁰⁰ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Op.Cit.*, hlm 332.

kehidupan rakyat Indonesia bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Asas-asas materi pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:³⁰¹

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

Paul Scholten mengemukakan, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*), Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*).³⁰²

Norma hukum berbeda dengan asas hukum pada sifatnya yang mengatur. Sebagaimana diketahui, norma adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma hukum menurut Hans Kelsen ialah antara lain memerintah (*Gebieten*), melarang (*Verbieten*), menguasai (*Ermachtigen*), membolehkan (*Erlauben*), dan menyimpangkan dari ketentuan (*Derogieren*).³⁰³

³⁰¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm. 106.

³⁰² A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Op.Cit.*, hlm 302.

³⁰³ *Ibid.*

F. Prinsip Efisiensi

Konsep efisiensi merupakan konsep mendasar yang dapat didefinisikan dari berbagai macam latar belakang. Menurut istilah “*pure efficiency*”, efisiensi merupakan suatu upaya untuk mencapai hasil tertentu dengan pengorbanan yang minimal atau target dengan pengorbanan tertentu untuk hasil yang maksimal. Mengacu pada konsep efisiensi dalam prinsip ekonomi yang disampaikan oleh Svetozar Pejovich, efisiensi ekonomi merupakan kegiatan penggunaan sumber daya dan alokasi *output* untuk mencapai hasil maksimum.³⁰⁴

Konsep efisiensi menurut Vilfredo Pareto mengemukakan mengenai konsep *allocative efficiency* yang hingga sekarang dikenal dengan *pareto efficiency* yang pada dasarnya menitikberatkan pada pencapaian kepuasan seseorang. Suatu peristiwa dapat menghasilkan nilai efisiensi (*allocative efficiency*) apabila dapat membuat para pihak didalamnya menjadi lebih baik atau paling tidak, tidak ada satu pihak yang menjadi sengsara.³⁰⁵

Pada dasarnya *allocative efficient* yang dibangun oleh Vilfredo Pareto dibagi menjadi 2 (dua) konsep, yaitu:³⁰⁶

- Pareto superiority- “*An economic situation in wich an exchange can be made that benefits someone and injures no one.*” Suatu

³⁰⁴ Staf Ahli Menteri PPN Bidang Hubungan Kelembagaan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, 2019, Laporan Kegiatan Reformasi Regulasi: Analisa Dampak Kebijakan UMKM Untuk Pengembangan Ekonomi, Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, hlm.7.

³⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 7-8.

³⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

keadaan ekonomi yang pertukarannya dapat dilakukan untuk membawa keuntungan kepada seseorang dan tidak merugikan seorang pun.

- Pareto *optimality*- “An economic situation in which no person can be made better off without making some one else worse off”. Suatu keadaan ekonomi yang tidak membuat seorang pun menjadi lebih baik tanpa merugikan atau menjadikan seseorang lebih buruk.

Dengan pendekatan ekonomi, efisiensi merupakan model ideal yang dapat menjadi acuan dalam kegiatan hukum. Dalam konteks regulasi, hukum yang efisien mencerminkan kualitas regulasi itu sendiri. Menurut Richard Posner, efisiensi merupakan alokasi dari sumber daya dimana nilai (*value*) dimaksimalkan, yang kemudian menyatakan bahwa tujuan hukum bukan untuk menjamin kebahagiaan semata dan bukan pula untuk menjamin mayoritas belaka. Sebagaimana tampak dalam pernyataannya sebagai berikut, “*the most common meaning of justice is efficiency*”.³⁰⁷

Pendapat Richard Posner tersebut pada dasarnya menyatakan bahwa tujuan hukum adalah keadilan. Namun dalam mendefinisikan konsep keadilannya tersebut Richard Posner cenderung menyamakan pengertiannya dengan konsep efisiensi yang lazim digunakan dalam menjelaskan konsep keadilan dalam ekonomi dimana untuk mencapai efisiensi maka perlu menggunakan *Economic Analysis of Law* (EAL). Efisiensi merupakan salah satu konsep utama dalam EAL, dimana

³⁰⁷ *Ibid.*

Cost and Benefit Analysis (CBA) dapat digunakan sebagai kerangka untuk mengukur efisiensi tersebut.³⁰⁸

Konsep lainnya yang berkaitan dengan efisiensi adalah konsep utilitas. Utilitas menjadi salah satu pertimbangan ekonomi sebagai dasar pengambilan keputusan oleh manusia yang pada hakikatnya ingin mendapatkan manfaat atau keuntungan sesuai dengan pengharapannya. Keputusan yang diambil ini dikatakan rasional, karena manusia dapat membedakan secara jelas antara untung rugi yang pasti dan yang tidak pasti. Utilitas menjadi salah satu pertimbangan ekonomi sebagai dasar pengambilan keputusan oleh manusia yang pada hakikatnya ingin mendapatkan manfaat atau keuntungan sesuai dengan pengharapannya.³⁰⁹

Menurut Cooter dan Ulen utilitas merupakan manfaat yang didapatkan karena pengambil keputusan dalam memilih pilihan dengan alternatif penggunaannya. Terdapat dua pengertian utilitas, yaitu pengharapan kegunaan (*expected utility*) sebagaimana diartikan dalam ilmu ekonomi dan utilitas yang diartikan sebagai kebahagiaan oleh pemikir utilitarian. Berdasarkan hal tersebut dalam ilmu ekonomi, utilitas dapat digunakan untuk melihat ketidakpastian keuntungan dan kerugian yang mengarah pada konsep resiko. Utilitas digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan oleh manusia untuk memperoleh manfaat keuntungan yang diharapkan.³¹⁰

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 8-9.

³⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

³¹⁰ *Ibid.*

Ketika suatu peraturan dikeluarkan maka akan ada resiko kewajiban dari pihak-pihak yang terdampak untuk memenuhi peraturan tersebut. Peraturan yang dibuat akan menimbulkan konsekuensi biaya dan manfaat untuk memenuhi aturan tersebut atau *willingness to pay*.³¹¹ Preferensi masyarakat untuk memenuhi peraturan tersebut diungkapkan sebagai biaya yang dikeluarkan untuk beberapa manfaat yang diterima tergantung pada kemampuannya membayar (penghasilan atau kekayaan).biaya yang dikeluarkan tidak hanya dilihat secara nominal (*tangible*) tetapi perlu diperhitungkan juga biaya *intangible* seperti kerelaan masyarakat untuk mematuhi peraturan.³¹²

Made Kembar Sri Budhi, mengungkapkan bahwa dalam terminologi ilmu ekonomi, pengertian efisiensi dapat digolongkan menjadi tiga macam yaitu : a. efisiensi teknis. b. efisiensi harga (alokatif) dan c. efisiensi ekonomi. Suatu penggunaan faktor produksi yang dikatakan efisien secara teknis (efisien teknis) apabila faktor produksi yang dipergunakan menghasilkan produksi yang maksimal. Dikatakan memenuhi syarat efisien harga (alokatif) kalau nilai dari produk marginal (MVP) sama dengan harga faktor produksi yang bersangkutan. Dikatakan efisien secara ekonomi kalau usaha tersebut di samping memenuhi syarat efisien teknis juga memenuhi syarat efisien harga.³¹³

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*, hlm. 9-10.

³¹³ I Made Sarjana, *Analisis Pendekatan Ekonomi Dalam Hukum Persaingan Usaha*, Jurnal *Rechtidee* Vol 8 No. 2 (2013), hlm. 11-12.

Pembentukan undang-undang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. sudah seharusnya menerapkan Asas atau prinsip dasar efisiensi dan efektivitas dalam pembentukannya. Asas Efisiensi dan asas efektivitas juga digunakan dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai asas penyelenggaraan negara yang juga digunakan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Adapun penjelasan dari Pasal tersebut menyebutkan yang dimaksud dengan Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik. Sedangkan yang dimaksud dengan Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Hal tersebut memiliki makna yang sama dengan konsep efisien dalam ilmu ekonomi yang telah digambarkan sebelumnya.

G. Pemantauan dan Peninjauan di Beberapa Negara³¹⁴

1. Parlemen UK Westminster (*House of commons and House of Lords*)

Ada kebebasan untuk setiap komite mengadakan PLS. *Select Committees* juga mengerjakan PLS, walaupun tugas PLS anggota Parlemen tidak secara eksplisit disebutkan. PLS oleh *Select Committees* dilengkapi dengan syarat formal yaitu memorandum yang

³¹⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2019, Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 23-28.

dikeluarkan oleh Pemerintah atas implementasi peraturan perundang-undangan 3-5 tahun sejak peraturan perundangan tersebut disetujui oleh Kerajaan. Audien utama memorandum tersebut adalah parlemen dan khususnya *Select Committees* dari *House of Commons*. Departemen yang terkait dengan peraturan tersebut membuat Memorandum PLS bersama dengan *Select Committees* di *House of Commons* yang nantinya memutuskan apakah diperlukan penyelidikan lebih lanjut. Komite lainnya juga dapat melakukan investigasi.

2. Parlemen Skotlandia

Pada parlemen Skotlandia, komite melakukan PLS sebagai bagian tugas rutin mereka. *The Scottish Standards, Procedures, and Public Appointments Committee* mempunyai beberapa hal yang dijadikan pertimbangan untuk menentukan undang-undang apa yang akan di tinjau. Rekomendasi sangat diperlukan untuk mendorong komite segera melakukan PLS. Selain itu, komite juga harus pro aktif dalam menentukan undang-undang apa yang akan ditinjau. Beberapa waktu lalu Parlemen Skotlandia memutuskan untuk memperluas kewenangan Komite Audit Publik menjadi Komite Audit Publik dan PLS.

3. Parlemen Federal Belgia

Pada tahun 2007, parlemen Federal Belgia membentuk komite parlemen yang khusus mengurus mengenai evaluasi legislasi. Ada 3 (tiga) pemicu yang dapat membuat komite melakukan peninjauan peraturan perundang-undangan, yakni:

- a. Komite dapat menerima petisi yang berisi permasalahan yang timbul dalam implementasi suatu undang-undang, yang berujung pada dilakukannya PLS apabila undang-undang tersebut telah berlaku paling sedikit 3 (tiga) tahun;
- b. Komite dapat melakukan PLS atas rekomendasi yang diberikan oleh pengadilan arbitrase/pengadilan konstitusi terhadap suatu undang-undang;
- c. Komite dapat melakukan PLS, untuk merespon isu yang dikemukakan jaksa agung dalam laporan tahunan yang biasanya terkait pada permasalahan terkait interpretasi atau keberlakuan suatu undang-undang.

4. Parlemen Federal Kanada

Banyak berlakukan *sunset clause*, memberikan kewenangan kepada parlemen federal untuk melakukan peninjauan terhadap suatu undang-undang setelah beberapa waktu, untuk menentukan apakah undang-undang tersebut tidak lagi diperlukan atau justru sebaliknya merekomendasi untuk memperpanjang masa berlaku undang-undang tersebut karena dirasa masih dibutuhkan.

5. Parlemen India

Tidak ada kewajiban parlemen untuk melakukan PLS, Beberapa komisi di luar parlemen, seperti komisi hukum, melakukan peninjauan atas legislasi yang ada. Komisi meminta masukan dari publik, menyelenggarakan seminar dan *workshop* serta mengumpulkan bukti-bukti. Selain itu, *Standing Committee Parliament* India

mempertimbangkan banyak isu dalam agenda mereka, termasuk kekuarangan yang terdapat dalam suatu kebijakan dan PLS. *Government Assurances Committee* menemukan bahwa parlemen India, melakukan kesalahan dalam menentukan kebijakan oleh karena itu parlemen memiliki kewajiban untuk mengikuti komitmen pemerintah dalam implementasi legislasi.

6. Parlemen Libanon

Ketua parlemen Libanon baru saja membentuk komite khusus PLS, komite ini tidak permanen dan mandatnya akan hilang pada saat berakhirnya masa jabatan parlemen, walaupun dapat dibentuk kembali pada periode berikutnya. Komite PLS tidak memiliki staf tetap, tetapi dapat mengandalkan bantuan 2 (dua) staf sekjen. Staf melakukan inventarisasi undang-undang mana saja yang memerlukan peraturan turunan atau surat keputusan dalam pengimplementasiannya, untuk didistribusikan kepada anggota Komite melakukan komunikasi dan mengadakan rapat dengan menteri terkait implementasi undang-undang terkait, termasuk bekerjasama dengan pemangku kepentingan, ormas/LSM, dan masyarakat. Selama kurun waktu 2 (dua) tahun ini, komite telah mendorong diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang tertunda karena alasan politik maupun administratif.

7. Parlemen Montenegro

Peningkatan pencapaian kerangka kerja EU telah didahului investasi yang besar dalam PLS. Pengawasan implementasi

peraturan perundang-undangan umumnya melalui *consultative hearing*. Dalam dengar pendapat tersebut, perwakilan pemerintah diundang berdasarkan laporan implementasi peraturan perundang-undangan yang ada, pembicara lain juga dapat diundang. Sebagai tindak lanjut, komite memberikan rekomendasi spesifik langsung kepada dewan atau pada saat rapat paripurna. Tujuan utama dibuat dan digunakannya rekomendasi tersebut adalah untuk memberikan perhatian lebih terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang tidak atau hanya sebagian diimplementasikan. Apabila dewan mengadopsi rekomendasi tersebut, komite kemudian melakukan pemantauan atas implementasi peraturan perundang-undangan tersebut. Pada beberapa kasus, bahkan diskusi terhadap implementasi suatu peraturan perundang-undangan langsung mengarah kepada amandemen undang-undang atau untuk menyesuaikan pasal-pasal yang ada untuk mengakomodir keadaan tertentu yang muncul sejak berlakunya undang-undang tersebut. Parlemen juga berkewajiban untuk mengambil nyata terkait PLS, contohnya undang-undang pemilihan konselor dan anggota parlemen memerlukan pengawasan parlemen saat berlangsungnya pemilu legislatif. Saat ini, komite persamaan gender melebihi komite lain dalam melakukan eksaminasi implementasi legislasi.

8. Parlemen Pakistan

Di Pakistan hingga beberapa waktu lalu, tidak terdapat teks asli peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut baik

dalam *website* atau dalam bentuk buku. Hal ini berimbas pada kemungkinan untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada maret 2016, Pemerintah Pakistan melakukan publikasi buku tentang undang-undang di Pakistan yang memastikan bahwa peraturan perundang-undangan di Pakistan bebas dari kesalahan, terdapat dalam bentuk cetak, serta dapat diakses oleh masyarakat. Parlemen Pakistan juga mengadopsi peraturan baru seperti Undang-Undang tentang Komisi Hak Asasi Manusia Tahun 2012, Undang-undang tentang Komisi Nasional Status Perempuan Tahun 2012, dan peraturan tentang hak atas informasi yang bertujuan untuk mengawal peraturan perundang-undangan terkait, walaupun komisi menghadapi berbagai macam halangan.

9. Parlemen Afrika Selatan

Parlemen memiliki komisi yang berisi panel ahli untuk menjalankan eksaminasi sistematis terhadap efek peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh *National Assembly* sejak pengaturan tentang mayoritas non rasis berlaku pada tahun 1994. Saat panel masih bekerja, proses yang berjalan di Afrika Selatan menawarkan panduan komparatif yang berguna untuk parlemen lain dalam mengidentifikasi masalah serupa untuk memeriksa dampak peraturan perundang-undangan yang ada. Panduan ini juga dapat digunakan sebagai alat komparasi untuk parlemen yang tidak memiliki kapasitas untuk melakukan peninjauan secara mendalam, tetapi memiliki dana untuk membayar ahli dalam melakukan evaluasi

peraturan perundang-undangan di bidang tertentu. Afrika Selatan juga mendemonstrasikan bahwa dengan membangun partisipasi dan kesadaran publik dapat memberikan kewenangan kepada dan memperkuat pelaksanaan PLS.

10. Parlemen Swiss

Konstitusi Swiss menentukan kewajiban langsung parlemen untuk melakukan evaluasi atas efektifitas undang-undang, peraturan turunannya, serta kebijakan yang ada. Parlemen Federal Swiss pada tahun 1991 membentuk *Parliamentary Control of the Administration* (PCA), yang bertugas untuk melakukan evaluasi atas nama Parlemen. PCA bekerja berdasar mandat komite di Parlemen. PCA memiliki kurang dari 5 orang staff dan mengeluarkan kurang lebih 3 (tiga) laporan riset besar setiap tahunnya. PCA memiliki anggaran untuk mempekerjakan ahli dan pekerja lepas untuk membantu pekerjaannya. Metode evaluasinya dilakukan berdasarkan standar yang ditentukan oleh *Swiss Evaluation Society* dan asosiasi internasional.

H. Kerangka Pemikiran

Penelitian disertasi ini berupaya untuk melihat dan menjawab permasalahan terkait manajemen perencanaan dalam pembentukan undang-undang selama ini. Penelitian disertasi ini dilandaskan atas teori tujuan hukum, teori sistem hukum, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, teori politik hukum, manajemen pembuatan kebijakan publik. dan teori analisis ekonomi terhadap hukum

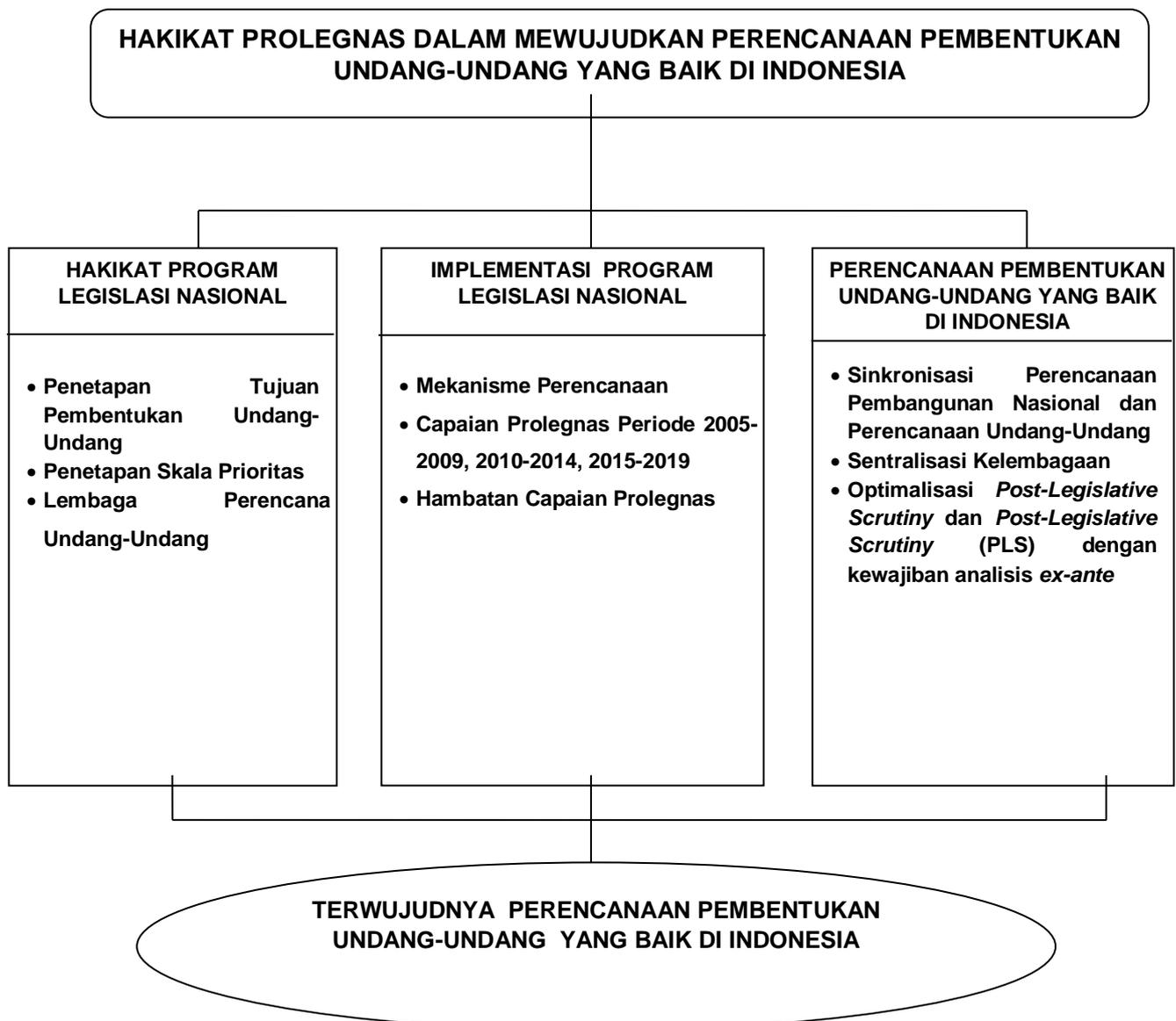
Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, pembentukan undang-undang merupakan salah satu upaya dalam mewujudkan tujuan hukum tersebut dengan memperkuat sub sistem hukum yaitu pembentukan substansi hukum dalam bentuk undang-undang. Pembentukan undang-undang meliputi beberapa tahapan dimulai dari perencanaan hingga tahap pengundangan dan tentunya harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Di dalam proses pembentukan undang-undang tersebut tidak dapat dilepaskan dari pengaruh politik hukum pembentuk undang-undang baik pemerintah terutama lembaga legislatif.

Salah satu tahapan pembentukan undang-undang yang paling krusial yaitu, tahapan perencanaan. Tahapan perencanaan undang-undang di Indonesia melibatkan berbagai pihak diantaranya Pemerintah, DPR, DPD, Pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM dan Bappenas sehingga dibutuhkan manajemen yang baik di dalam pelaksanaan perencanaan tersebut sehingga tujuan pembentukan undang-undang dapat terwujud secara efektif dan efisien.

Maka dari itu, tahapan perencanaan undang-undang yang dilakukan oleh berbagai pihak tersebut harus betul betul memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat (*legal need*) dan manfaat dari pembuatan suatu rancangan undang-undang dengan

metode analisis kebijakan publik dengan tetap mengacu pada perencanaan pembangunan nasional khususnya di bidang hukum. Perencanaan pembuatan undang-undang harus sejalan dengan perencanaan pembangunan nasional sehingga tujuan pembangunan nasional dapat tercapai melalui pembentukan regulasi (undang-undang).

I. Bagan Kerangka Pikir



J. Definisi Operasional

1. Hakikat adalah esensi terhadap keberadaan sesuatu yang memiliki tujuan atas keberadaanya tersebut.
2. Prolegnas adalah program perencanaan pembentukan undang-undang jangka waktu tertentu.
3. Perencanaan adalah segala bentuk upaya untuk mempersiapkan pembuatan rancangan undang-undang.
4. Pembentukan Undang-Undang Yang Baik adalah pembentukan undang-undang sesuai dengan tujuan pembentukan dan memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
5. Undang-undang adalah jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan presiden.
6. Penetapan Tujuan adalah penetapan hal yang menjadi tujuan atau target di dalam perencanaan.
7. Skala Prioritas adalah sesuatu yang diutamakan dari yang lainnya.
8. Lembaga Perencana adalah lembaga yang menjadi pemrakarsa atau memiliki kewenangan dalam merencanakan undang-undang.
9. Mekanisme Perencanaan adalah mekanisme atau prosedur dalam merencanakan pembentukan undang-undang.
10. Capaian Prolegnas adalah keberhasilan tujuan yang menjadi target atau prioritas di dalam perencanaan.

11. Hambatan adalah hal yang menjadi penghalang pencapaian tujuan.
12. Sinkronisasi adalah upaya penyelarasan agar tidak bertentangan satu sama lain.
13. Rencana Pembangunan Nasional adalah perencanaan pembangunan untuk mencapai tujuan negara yang dibagi dalam jangka waktu tertentu (jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan).
14. Sentralisasi adalah pemusatan kegiatan di satu tempat.
15. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan memantau dan meninjau dampak dan manfaat pembentukan undang-undang baik dalam perencanaan maupun setelah undang-undang diberlakukan
16. Analisis *Ex-Ante* adalah analisis yang dilakukan sebelum undang-undang dibentuk untuk menilai dampak dan manfaat yang akan ditimbulkan dari pembentukan suatu undang-undang.
17. Rancangan undang-undang adalah rancangan undang-undang sebelum dimasukkan dalam tahap pembahasan.
18. Perencanaan adalah upaya untuk mempersiapkan pembuatan rancangan undang-undang.
19. Manajemen adalah serangkaian kegiatan yang memiliki tujuan untuk dicapai, dimulai dari kegiatan perencanaan hingga pada evaluasi.

20. Strategi adalah rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.
21. Efektif adalah sesuai dengan tujuan yang direncanakan atau tepat
22. Efisien adalah upaya untuk mencapai hasil yang maksimal dengan menggunakan sumber daya seminimal mungkin.