

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG MENGIKUTI PERKEMBANGAN MASYARAKAT

Muhammad Fadli
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan
Jl. Sultan Alauddin No. 102 Makassar
Telp. (0411) 854731 Fax. 0411871160
085256211779 - 08114111472
Email : fadlilaw@gmail.com

Abstract

The law is one type of legislation in which its formation takes a long time with a long procedure as specified in Law Number 12 Year 2011 on Making Rules. The stage of the formulation of the law starts from the planning stage, compilation, discussion, endorsement or stipulation, and the enactment. The formulation of legislation especially the law should be implemented carefully because it concerns the interests of the state and the people. However, if the formation of legislation is relatively long it will not meet the community's need for legal certainty. Beside that, the law that should regulate the current events will become increasingly left so far behind the social development of society that is so rapidly changing. Therefore, a solution is needed to overcome the problem of forming the law. Such as, enabling the establishment of a very long legislation through the government regulation in lieu of law (perpu) way with consideration of the community's need for legal certainty. In addition, the granting of authority to existing institutions to conduct a review of the law that is no longer appropriate with the development of society can be a good way. In hope, this can be a good recommendation in the renewal of Law Number 12 Year 2011 on Making Rules.

Keywords : Law Making, social development, legal certainty

Abstrak

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya membutuhkan waktu lama dengan prosedur yang panjang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tahap pembentukan undang-undang dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang memang seharusnya dilaksanakan secara cermat dan hati-hati karena menyangkut kepentingan bernegara dan orang banyak. Akan tetapi jika pembentukan undang-undang yang relatif lama justru tidak akan memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum. Selain itu hukum (aturan) yang seharusnya mengatur peristiwa saat ini akan menjadi semakin tertinggal mengingat perkembangan sosial masyarakat yang begitu cepat berubah. Maka dari itu dibutuhkan solusi untuk mengatasi permasalahan pembentukan undang-undang tersebut seperti, memungkinkan pembentukan undang-undang melalui jalur Perppu dengan pertimbangan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum. Selain itu pemberian kewenangan kepada institusi yang sudah ada dapat dilakukan untuk melakukan tinjauan undang-undang yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Hal ini diharapkan menjadi masukan dalam pembaharuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata kunci : pembentukan undang-undang, perkembangan masyarakat, kepastian hukum.

A. Pendahuluan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Rangkaian tahapan tersebut sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Walau tidak semua jenis peraturan perundang-undangan memiliki proses yang sama di setiap tahapan. Setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda-beda, masing-masing memiliki fungsi tertentu. Misalnya materi undang-undang

tentunya berbeda dengan materi muatan dalam peraturan presiden. Perbedaan materi muatan dan hal yang diatur tentu dapat mempengaruhi cepat atau tidaknya pembentukan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Semakin rumit materi yang diatur semakin lama pula proses pembentukannya.

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembentukannya dapat membutuhkan waktu yang lama. Ukuran lama atau tidaknya dilihat dari proses pembentukan meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang harus dilalui. Mulai dari tahapan perencanaan dengan menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPR-RI) hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut merupakan prosedur “normal” sebagaimana yang diatur dalam UU P3. Tahapan atau prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama tersebut juga dikarenakan oleh undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik sehingga harus dilakukan dengan saksama dan tepat sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan yang saat ini menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UU P3. UU P3 saat ini menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dianggap masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu untuk diganti. UU P3 yang menggantikan UU sebelumnya pun saat ini dalam proses pembaharuan untuk menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan.¹ Perubahan atau penggantian undang-undang yang lama tentunya mempunyai dasar atau pertimbangan, salah satunya adalah dinamika hukum atau perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat.

Pembentukan suatu undang-undang yang seperti biasa memiliki perbedaan jangka waktu penyelesaian dibandingkan jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk atas kondisi tertentu. Seperti pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Sebenarnya kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki kedudukan yang sama di dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi latar belakang pembentukannya berbeda sehingga prosedurnya pun dilakukan tidak seperti biasanya atau melewati prosedur “normal” mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan sebagaimana ditentukan dalam UU P3. Pasal 1 angka 4 UU P3 menyatakan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.² Dengan didasari ikhwal kegentingan memaksa inilah sehingga prosedur atau tahapan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini dilakukan berbeda dari pembentukan undang-undang biasanya.

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka, mengikat untuk umum. Jika satu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya³, walaupun pernyataan tersebut terkait *judicial review* suatu undang-undang. Namun, hal tersebut memperjelas bahwa pembentukan suatu undang-undang melalui proses yang sangat panjang. Tidak dapat dipungkiri pembentukan jenis peraturan perundang-undangan terutama yang melewati tahap pembahasan di lembaga legislatif seperti undang-undang atau peraturan daerah memerlukan waktu yang relatif lebih lama dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang langsung dibuat oleh pejabat yang berwenang atau tidak melalui lembaga legislatif. Pembentukan peraturan perundang-

1 Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, http://www.bphn.go.id/data/documents/na_ruu_revisi_uu_no_12_tahun_2011.pdf, 23 November 2017.

2 Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3 Jimly Asshidiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70.

undangan yang lama dan panjang khususnya undang-undang di Indonesia harusnya menjadi perhatian pemerintah dan DPR atau seluruh pemangku kepentingan. Terutama yang dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum atau memenuhi hak atau kebutuhan masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum agar dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat dari biasanya. Sebagaimana diketahui masih terdapat undang-undang yang secara substansi sangat penting (*urgent*) untuk segera diundangkan namun masih berlarut-larut dalam tahap pembahasan tanpa memiliki kepastian waktu untuk diselesaikan. Dengan berbagai faktor penghambat mulai dari rumitnya substansi yang diatur hingga perdebatan dalam pembahasan materi yang belum memenuhi kesepakatan atau titik temu. Sedangkan dinamika hukum, kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum serta perkembangan masyarakat yang sangat cepat tidak akan menunggu ketidakpastian waktu pembentukan undang-undang tersebut. Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk membahas masalah pembentukan undang-undang di Indonesia.

B. Pembahasan

B1. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia sebagai negara hukum (*Rechtsstaat*)

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengharuskan segala tindakan pemerintah selaku pemegang kekuasaan harus didasarkan pada hukum atau peraturan yang berlaku. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Frederich Julius Stahl tentang negara hukum (*rechtsstaat*) mencakup empat elemen penting, yaitu: ⁴ 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. Indonesia sebagai negara hukum tidak dapat dipisahkan dari pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan untuk mengatur segala sesuatunya dalam menjalankan pemerintahan. Terutama jenis peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang. Undang-undang merupakan jenis

peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mempunyai peranan penting. 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.

Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu nama jenis undang-undang, yaitu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan persetujuan bersama Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Selain itu, tidak ada Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di pusat maupun di daerah, sehingga di Indonesia tidak ada istilah Undang-Undang Pusat ataupun Undang-Undang Lokal.⁵ Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Bukan tanpa sebab mengapa pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan DPR. Tidak lain karena 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.

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. Isi sebuah peraturan negara misalnya, jelas merupakan porsi ilmu politik dan sosiologi; bentuk sebuah peraturan merupakan sumbangan ilmu dogmatika hukum, metodologinya datang dari sosiologi hukum dan ilmu-ilmu perencanaan, dan prosesnya ditunjang oleh hukum tatanegara dogmatik.⁶ 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

5 Maria Farida Indrati S, 2007, Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan), Kanisius, Yogyakarta, hlm. 53.

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

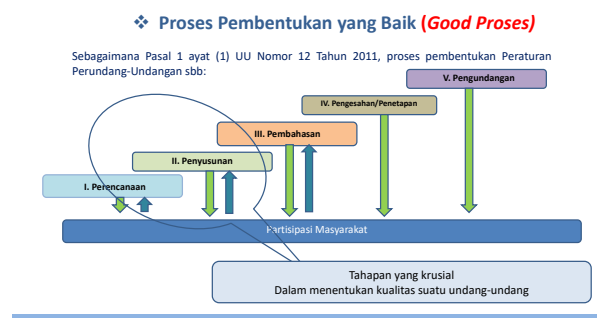
dari segi permasalahan, paradigma dan metode serta lebih sempit bila dilihat dari segi obyek penelitian.⁷ Keterlibatan disiplin ilmu lainnya, khususnya ilmu politik turut memberikan sumbangsih dalam proses pembentukan suatu undang-undang, aspirasi dan kepentingan suatu kelompok yang menyangkut materi undang-undang akan diperjuangkan di dalam pembentukan undang-undang tersebut. Jika kepentingan yang diperjuangkan tidak sesuai dengan substansi yang diatur, maka pembentukan undang-undang tersebut dapat melalui proses pembahasan lama dan tidak singkat.

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. Sebagai *legal policy*, arti politik hukum 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 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.⁸

Terdapat sekurang-kurangnya 3 (tiga) karakteristik yang melekat, sine qua non, tidak boleh tidak dalam konsep *rechtsstaat* tatkala yang harus diterapkan dalam kehidupan berbangsa, salah satu karakteristik tersebut menurut pendapat Wignjosoebroto adalah sebagai berikut: *Pertama* ialah, bahwa apa yang disebut 'hukum' dalam negara hukum itu harus dibentuk dalam wujudnya yang

positif. *Kedua*, apa yang disebut hukum (yang telah selesai bentuknya yang preskriptif positif itu, dan boleh disebut *ius constitutum* atau *lege* alias undang-undang) harus merupakan hasil proses kesepakatan kontraktual antara golongan partisan dalam suatu negeri, langsung ataupun melalui wakil-wakilnya, melalui suatu proses yang disebut 'proses legislasi'. *Ketiga*, hukum yang telah diwujudkan dalam bentuk undang-undang dan bersifat kontraktual itu akan mengikat seluruh warga bangsa secara mutlak mengalahkan aturan-aturan normatif macam apapun, yang lokal ataupun yang sektarian, namun yang belum disepakati melalui proses legislatif agar diberlakukan sebagai bagian dari hukum nasional.⁹ Ketiga kriteria tersebut menggambarkan bahwa pembentukan hukum/undang-undang tersebut dilakukan melalui lembaga legislatif yang mewakili golongan-golongan partisan membentuk suatu kesepakatan. Hal ini sejalan dengan pembentukan undang-undang di Indonesia yang melalui parlemen (DPR-RI)

Menurut Tongam Renikson Silaban salah satu tahapan yang paling krusial dalam pembentukan undang-undang adalah tahapan perencanaan. Pembentukan peraturan yang baik (*Good Process*) di Indonesia digambarkan sebagai berikut:¹⁰



Gambar. 1

Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undang

Sumber: Materi Propemperda/Prolegda Tongam Renikson Silaban

Tahapan ini menentukan penting atau tidaknya suatu undang-undang untuk dibentuk, di tahap perencanaan dan penyusunan inilah suatu rancangan undang-undang ditentukan prioritas atau tidaknya untuk dibentuk kemudian

7 Ibid., hlm. 40.

8 Moh. Mahfud MD, 2011, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.123

9 Fajlurrahman Jurdi, 2016, Teori Negara Hukum, Stara Press, Malang, hlm. 45-46.

10 Tongam Renikson Silaban, 2016, Materi disampaikan dalam Kegiatan Peningkatan Kompetensi Penyusunan Program Legislasi Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI Sulawesi Selatan Makassar, 11-12 Oktober 2016.

dibahas bersama antara pemerintah dan lembaga legislatif. Tahap perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR. Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/ProlegJM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/ProlegPT). Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut.¹¹ Hal tersebut merupakan bagian dari gambaran tahap perencanaan pembentukan undang-undang. Tahapan tersebut belum melingkupi tahapan pembahasan secara menyeluruh hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut memberikan gambaran betapa panjangnya proses pembentukan suatu undang-undang.

Rancangan undang-undang (RUU) yang telah disusun dalam Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas tahunan diurutkan prioritas pembahasannya. Pimpinan DPR akan memberitahukan adanya RUU dan membagikan RUU kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan. Selanjutnya RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna berisi: 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. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Rangkaian proses pembahasan rancangan undang-undang ini merupakan suatu rangkaian panjang dalam waktu yang lama tanpa adanya kepastian waktu pengesahan. Hal ini tidak jarang mengakibatkan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum menjadi terbengkalai.¹²

Melalui perdebatan politik dalam pembicaraan atau pembahasan suatu rancangan undang-undang inilah suatu undang-undang dihasilkan. Perdebatan yang menyangkut kepentingan terhadap suatu ketentuan yang akan diatur akan tetapi terkadang tidak mudah untuk mendapat suatu kesepakatan diantara pembahas undang-undang. Ketidaksatuan atau perbedaan pendapat inilah turut mempengaruhi cepat atau lambatnya pembentukan suatu undang-undang. Bagaimanapun juga untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik peran politik hukum tentu sangat diperlukan. Politik hukum menurut Soedarto yaitu, usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Sedangkan Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹³ Pada dasarnya politik hukum dibutuhkan untuk mengetahui penting atau tidaknya suatu hukum (aturan) untuk diberlakukan.

B.2. Pembentukan undang-undang yang responsif terhadap perkembangan sosial masyarakat

Indonesia yang menggunakan sistem eropa kontinental mengikuti tradisi civil law. Gaya ber hukum dengan tradisi civil law tersebut 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

11 Proses Pembentukan Undang-Undang, http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html., diakses tanggal 23 Januari 2018.

12 Proses Pembentukan Undang-Undang, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt506c3ff06682e/> pembuatan-undang-undang, diakses tanggal 29 Januari 2018.

13 Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2011, Dasar-dasar Politik Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 27-28.

kehidupan.¹⁴ Hal yang dikemukakan oleh Bergh ini kembali menambah wawasan kita bahwa hukum tertulis dalam hal ini yang didasarkan oleh peraturan perundang-undangan akan sulit mengikuti perkembangan sosial masyarakat. Akan tetapi sebagai konsekuensi 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).

Perubahan hukum merupakan masalah penting, antara lain disebabkan karena hukum itu pada dewasa ini umumnya memakai bentuk tertulis. Dengan pemakaian ini memang kepastian lebih terjamin, namun ongkos yang harus dibayarnya pun cukup mahal juga, yaitu kesulitan untuk melakukan adaptasi yang cukup cepat terhadap perubahan di sekelilingnya.¹⁵ Hukum dituntut mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan masyarakat, tidak lain karena fungsi hukum adalah untuk melindungi kepentingan warga masyarakat. Hukum berfungsi untuk mengatasi konflik kepentingan yang mungkin timbul di antara warga masyarakat¹⁶. Menurut Hugo Sinzheimer menuliskan bahwa: "*Waneer er tusschen recht en leven tegenstelingen betaan, dank men er steeds krachten in bewegingon deze op te heffen. Dan Begin teen tijdperk, waari nieuw recht onstaat...*" perubahan hukum memang senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan, peristiwa, serta hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya.¹⁷ Bagaimanapun, kaidah hukum tidak mungkin kita lepaskan dari hal-hal yang seyogyanya diaturnya, sehingga ketika hal-hal yang seyogyanya diaturnya tadi telah berubah sedemikian rupa, tentu saja dituntut perubahan hukum untuk menyesuaikan diri agar hukum masih efektif dalam pengaturannya.¹⁸

Jika kita mengikuti polemik yang terjadi di dalam masyarakat di tahun 2017 terdapat beberapa undang-undang yang diusulkan untuk direvisi. Pada bulan November 2017 Ketua

Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Jimly Asshiddiqie mengungkapkan terdapat dua hal yang harus menjadi perhatian dalam merevisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang disahkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 (UU Ormas) yang telah disetujui DPR,¹⁹ Selain itu, Pemerintah dan DPR menyepakati dilakukannya revisi terbatas terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan. Revisi terbatas dilakukan guna mengatur regulasi transportasi jenis kendaraan roda dua untuk menjadi angkutan umum.²⁰ Kemudian sejak tahun 2017 UU ASN yang diusulkan diusulkan untuk direvisi, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB) Asman Abnur sepakat untuk melakukan pembahasan revisi UU Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut dan masih terdapat beberapa undang-undang yang menjadi polemik untuk segera direvisi. Pembaharuan beberapa undang-undang tersebut merupakan contoh bagaimana pentingnya pembaharuan hukum dilakukan untuk mengikuti perkembangan yang ada di masyarakat.²¹

Dari segi perubahan hukum dengan perubahan masyarakat, ada dua macam perubahan hukum, yaitu:²²

1. Perubahan hukum yang bersifat ratifikasi. Dalam hal ini, sebenarnya masyarakat sudah terlebih dahulu berubah dan sudah mempraktikkan perubahan yang dimaksud. Kemudian diubahlah hukum untuk disesuaikan dengan perubahan yang sudah terlebih dahulu terjadi dalam masyarakat.
2. Perubahan hukum yang bersifat proaktif. Dalam hal ini, masyarakat belum mempraktikkan perubahan tersebut, tetapi sudah ada ide-ide yang berkembang terhadap perubahan yang dimaksud. Kemudian, sebelum masyarakat mempraktikkan perubahan dimaksud, hukum sudah terlebih

14 Sartjipto Rahardjo, 2009, Hukum Progresif (Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 90

15 Sartjipto Rahardjo, 1991, Ilmu Hukum, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, hlm. 191.

16 Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2012, Menjelajahi Kajian empiris Terhadap Hukum, Kencana, Jakarta, hlm. 203.

17 Ibid., hlm. 204-205.

18 Ibid., hlm. 205.

19 Kristian Erdianto, 2017, Menurut Jimly, Ada Dua Hal yang Perlu Direvisi pada UU Ormas, <http://nasional.kompas.com/read/2017/11/02/07465541/menurut-jimly-ada-dua-hal-yang-perlu-direvisi-pada-uu-ormas>, diakses tanggal 29 januari 2018.

20 Nur Aini, 2017, UU Lalu lintas akan direvisi, sepeda motor diatur menjadi angkutan umum, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/03/30/onlum0382-uu-lalu-lintas-akan-direvisi-sepeda-motor-diatur-jadi-angkutan-umum>, diakses tanggal 29 januari 2018.

21 Esy, 2018, Revisi UU ASN, MenPAN-RB: Ingat, Guru Minimal S1, 2018 <https://www.jpnn.com/news/revisi-uu-asn-menpan-rb-ingat-guru-minimal-s1>, diakses tanggal 29 januari 2018.

22 Munir Fuady, 2011, Teori-Teori Dalam Sosiologi Hukum, Kencana, Jakarta, hlm. 54-55.

dahulu diubah, sehingga dapat mempercepat praktik perubahan masyarakat tersebut. Dalam hal ini, berlakulah ungkapan “hukum sebagai sarana rekayasa masyarakat” (*law as a tool of social engineering*), suatu ungkapan yang awal mulanya diperkenalkan oleh ahli hukum USA yaitu, Roscoe Pound.

Perubahan hukum yang dilakukan di Indonesia kebanyakan bersifat ratifikasi, dimana hukum disesuaikan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. Polemik yang terjadi di masyarakat dijadikan dasar atau “alarm” harus diubahnya ketentuan di dalam suatu undang-undang. Seharusnya Indonesia sebagai negara hukum memberi kewenangan khusus kepada suatu lembaga atau institusi yang sudah ada tanpa harus membentuk lembaga baru misalnya Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan atau Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai lembaga tetap untuk melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap undang-undang yang perlu direvisi atau pembentukan hukum (undang-undang) baru yang kemudian direkomendasikan kepada lembaga pemerintah atau instansi yang berwenang (kementerian/ lembaga) yang terkait dengan materi aturan tersebut) untuk kemudian mengajukan usulan RUU. Sebagai perbandingan sejak tahun 1965 Inggris memiliki sebuah komisi tetap, The Law Commission. Tugasnya mengawasi sistem hukum, dan bila perlu mengusulkan legislasi baru. Hasil kerja komisi beranggotakan 5 (lima) orang ini membuahkan beberapa pembaruan. Anggota komisi terdiri dari praktisi pengacara dan sarjana hukum.²³

Pemberian kewenangan kepada lembaga yang telah ada tersebut dapat dilakukan tanpa membentuk lembaga baru lagi, tetapi mengoptimalkan kinerja lembaga yang telah ada dengan harapan menjadi suatu solusi agar pembaharuan hukum di Indonesia dapat mengikutidynamikayangadadidalam masyarakat. Solusi lain adalah memberi kewenangan kepada lembaga peradilan untuk melakukan law review yang dikhususkan untuk meninjau undang-undang mana yang sudah tidak sesuai atau

tidak relevan lagi dengan kondisi kekinian di dalam masyarakat. Pemberian kewenangan tersebut dapat diberikan kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA-RI) yang terlebih dahulu memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Pembaharuan hukum yang responsif terhadap perubahan masyarakat tersebut belumlah cukup jika tidak diiringi dengan proses pembentukan undang-undang yang tidak memakan waktu yang lama.

Perlu diketahui bahwa pembaharuan KUHP di Indonesia kurang lebih 38 tahun yang silam, berawal dari Penyusunan R-KUHP Nasional dimulai pada tahun 1980 oleh Prof Soedarto (UNDIP-wafat 1986) membuat Tim di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) untuk mengkaji penyusunan KUHP Nasional.²⁴ Pembaharuan Hukum pidana dalam KUHP yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 dan Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tidak sesuai lagi sebagai dasar umum hukum pidana dan norma hukum pidana, karena dalam banyak hal ketentuan Umum yang dimuat dalam Buku I KUHP dan norma umum hukum pidana yang mengatur Kejahatan (Buku II KUHP) dan Pelanggaran (Buku III KUHP) tidak sesuai dengan dinamika perkembangan hukum pidana di Indonesia.²⁵

Selain pemberian kewenangan terhadap lembaga yang sudah ada untuk melakukan evaluasi undang-undang (*law review*) pemberlakuan batas waktu pembentukan suatu undang-undang perlu dilakukan. Jika batas waktu yang diberikan dalam membentuk undang-undang tersebut melampaui batasan yang telah ditentukan, maka pembentukan undang-undang tersebut dapat ditempuh melalui jalur pembentukan Perppu dengan dasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum dengan segera terutama jika terdapat kekosongan hukum. Kekosongan hukum termasuk dalam permasalahan praktik hukum atau penerapan hukum. Permasalahan penerapan hukum antara lain mengenai: interpretasi hukum, kekosongan hukum (*leemten in het recht*), antinomi dan norma yang kabur (*vage normen*).²⁶

23 Michael Bogdan, 2010, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm.160.

24 Alfero Septiawan, 2016, Sejarah Panjang Reformasi Hukum Pidana Indonesia dan Rumusan Delik (Khusus) Tentang Pengaturan Skor, http://www.hukumpedia.com/alfero_/sejarah-panjang-reformasi-hukum-pidana-indonesia-dan-rumusan-delik-khusus-tentang-pengaturan-skor, diakses tanggal 23 Januari 2018.

25 Tim Naskah Akademik, 2012, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. hlm.7

26 Philipus M, Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2008, Argumentasi Hukum, Gajah Mada university Press, Yogyakarta, hlm. 10.

Bukan tanpa alasan mengapa jalur pembentukan Perppu dimungkinkan terhadap pembentukan undang-undang yang telah memakan waktu yang panjang dalam pembentukannya serta tidak memiliki kejelasan waktu penyelesaian terutama jika undang-undang tersebut memiliki pengaturan yang sangat penting bagi masyarakat. Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihkwal kegentingan memaksa. Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.” Tidak ada penjelasan terhadap apa yang dimaksud “kegentingan memaksa” di dalam peraturan perundang-undangan manapun. Akan tetapi Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 138/PUU-VII/2009, berpendapat bahwa syarat adanya kegentingan yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila:²⁷

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tentang maksud ihkwal kegentingan memaksa, sudah seharusnya undang-undang yang diprediksi akan membutuhkan waktu yang lama dalam pembahasan melalui prosedur biasa, dapat dilakukan melalui jalur pembentukan Perppu. Hal ini dapat dijadikan masukan dalam pembaharuan UU P3 ke depannya. Sehingga ungkapan usang dalam Bahasa Belanda, *Het Recht Hinkt Achter De Feiten Aan*, yang artinya hukum atau undang-undang selalu berjalan di belakang kejadian atau peristiwa yang

muncul di Masyarakat²⁸ dapat dihindari dengan pembentukan undang-undang yang responsif atau cepat tanggap terhadap perkembangan masyarakat melalui cara-cara yang progresif. Allam Harding mengemukakan bahwa oleh karena hukum adalah ekspresi dari kebutuhan sosial, maka suatu sistem hukum merupakan suatu gambaran tentang masyarakat di mana hukum itu dibuat.²⁹ Sudah seharusnya pembentukan hukum dan undang-undang lebih mempertimbangkan perkembangan masyarakat.

Menurut Romli Atmasasmita, faktor konten suatu undang-undang memerlukan perhatian sebagai salah satu indikator kesadaran hukum karena pengetahuan dan pemahaman pembentuk undang-undang mempengaruhi produk suatu undang-undang, dan kualitas undang-undang akan mempengaruhi persepsi dan sikap serta kepatuhan masyarakat terhadap undang-undang yang bersangkutan. Kritik Hart terhadap pendapat Austin yang mengatakan bahwa, pendapat Austin yang mengatakan bahwa, pendapat Austin yang mengenai “*primary rules obligation*” memiliki 3 (tiga) cacat yaitu tidak mencerminkan kepastian hukum, hukum bersifat statis, dan tidak efisien. Hart menawarkan solusi untuk mengurangi kelemahan tersebut yaitu dengan mengetengahkan konsep “*secondary rules of obligations*” sebagai “penyeimbang”, yang terdiri dari: “*rules of recognition*”, “*rules of change*” dan “*rules of adjudication*”. Inti konsep hukum dari Hart adalah konsep Austin tidak akan efektif jika konsep tersebut tidak diakui masyarakat, tidak mengikuti perkembangan masyarakat dan tidak dapat digunakan untuk membawa suatu peristiwa ke hadapan pengadilan.³⁰ Hal tersebut menegaskan bahwa pengakuan terhadap suatu undang-undang harus sesuai dengan nilai keadilan yang berkembang dalam masyarakat. Pembentukan undang-undang sudah seyogyanya mengikuti perkembangan sosial yang terjadi di dalam masyarakat.

C. Penutup

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menemui berbagai hambatan sehingga untuk menyelesaikan satu produk undang-undang lembaga legislatif

27 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk2009_138.pdf, diakses tanggal 26 Januari 2018.

28 <http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/113665/potongan/S1-2017-348904-introduction.pdf>, diakses tanggal 23 Januari 2018.

29 Romli Atmasasmita, 2013, Perencanaan Pembangunan Hukum Bidang Kesadaran Masyarakat Dan Aparatur Hukum 2015-2019, Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2013 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm. 21-28.

bersama dengan pemerintah membutuhkan waktu yang relatif lama. Draft rancangan undang-undang “mengantri” sesuai dengan skala prioritas dalam prolegnas. Prosedur “normal” pembentukan Undang-Undang di Indonesia dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan merupakan suatu proses yang cukup panjang melewati pembahasan dan perdebatan di lembaga legislatif untuk mencari titik temu dan kesepakatan bersama. Proses tersebut tidak selalu dapat diprediksi kapan berakhir di tahap pengundangan. Sedangkan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum merupakan hal yang lebih penting untuk segera dipenuhi.

Maka dari itu pemerintah dan lembaga legislatif serta seluruh pemangku kepentingan sudah seharusnya memikirkan jalan keluar dari persoalan proses pembentukan undang-undang tersebut. Adapun beberapa solusi yang dapat dilakukan yaitu memberikan kewenangan kepada lembaga yang telah ada seperti Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI untuk melakukan analisa dan evaluasi terhadap undang-undang secara berkala untuk memberikan rekomendasi undang-undang yang sudah seharusnya diubah atau diganti kepada instansi terkait yang berhak mengajukan usulan RUU ataupun memperluas kewenangan kepada MA-RI untuk melakukan peninjauan undang-undang (law review) terhadap dinamika hukum atau perkembangan dalam masyarakat serta menempuh jalur pembentukan Perppu bagi undang-undang yang tidak kunjung selesai.

Daftar Pustaka

Ali, Achmad dan Wiwie Heryani. 2012. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Kencana.

Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Bogdan, Michael. 2010. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Penerbit Nusa Media.

Farida Indrati S, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: , Kanisius.

Fuady, Munir . 2011. *Teori-Teori Dalam Sosiologi Hukum*. Jakarta: Kencana.

Jurdi, Fajlurrahman. 2016. *Teori Negara Hukum*. Malang: Stara Press.

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

Mahfud MD, Moh. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: , Rajawali Pers.

M Hadjon, Philipus dan Tatiek Sri Djatmiati. 2008. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Rahardjo, Sartjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Rahardjo, Sartjipto. 2009. *Hukum Progresif (Sebuah Sintesa Hukum Indonesia)*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2011. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.

Tim Naskah Akademik. 2012. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

Jurnal/Makalah/Bahan Presentasi

Romli Atmasasmita. 2013. *Perencanaan Pembangunan Hukum Bidang Kesadaran Masyarakat Dan Aparatur Hukum 2015-2019*, *Majalah Hukum Nasional* Nomor 1 Tahun 2013 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. hlm. 21-28.

Tongam Renikson Silaban, 2016, Materi disampaikan dalam Kegiatan Peningkatan Kompetensi Penyusunan Program Legislasi Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI Sulawesi Selatan Makassar, 11-12 Oktober 2016.

Website

Alfero Septiawan, 2016, Sejarah Panjang Reformasi Hukum Pidana Indonesia dan Rumusan Delik (Khusus) Tentang Pengaturan Skor, <http://www.hukumpedia.com/alfero/sejarah-panjang-reformasi-hukum-pidana-indonesia-dan-rumusan-delik-khusus-tentang-pengaturan-skor>, diakses tanggal 23 Januari 2018.

Esy, 2018, Revisi UU ASN, MenPAN-RB: Ingat, Guru Minimal S1, 2018 <https://www.jpnn.com/news/revisi-uu-asn-menpan-rb-ingat-guru-minimal-s1>, diakses tanggal 29 januari 2018.

<http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/113665/potongan/S1-2017-348904-introduction.pdf>. diakses tanggal 23 Januari 2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk2009_138.pdf., diakses tanggal 26 Januari 2018.

Proses Pembentukan Undang-Undang http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html., diakses tanggal 23 Januari 2018.

Kristian Erdianto, 2017, Menurut Jimly, Ada Dua Hal yang Perlu Direvisi pada UU Ormas, <http://nasional.kompas.com/read/2017/11/02/07465541/menurut-jimly-ada-dua-hal-yang-perlu-direvisi-pada-uu-ormas>, diakses tanggal 29 januari 2018.

Naskah Akademik Rancangan Undang –Undang tentang Perubahan Atas Undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, http://www.bphn.go.id/data/documents/na_ruu_revisi_uu_no_12_tahun__2011.pdf, 23 November 2017.

Nur Aini, 2017, UU Lalu lintas akan direvisi, sepeda motor diatur menjadi angkutan umum, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/03/30/onlum0382-uu-lalu-lintas-akan-direvisi-sepeda-motor-diatur-jadi-angkutan-umum>, diakses tanggal 29 januari 2018.

Proses Pembentukan Undang-Undang, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt506c3ff06682e/pembuatan-undang-undang>, diakses tanggal 29 Januari 2018.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.