

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKARAKTER Keadilan BERMARTABAT¹

Oleh:

Prof. Teguh Prasetyo, SH, MSi²

Fakultas Hukum UKSW

Email: prof.teguh.prasetyo@gmail.com

Abstrak

Dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merombak pemikiran konservatif dan sejarah yang masih berorientasi pada peninggalan hukum-hukum masa lampau, seperti hukum peninggalan Belanda dengan sistem hukum *rechtstaat*. Sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilandasi oleh falsafah dan jatidiri bangsa yaitu Pancasila. Dengan pemikiran demikian maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mendasarkan pada Sistem Hukum Pancasila dan berorientasi pada keadilan bermartabat yaitu keadilan yang memanusiakan manusia atau “nguwongke uwong”, keadilan seperti inilah yang menjadi tujuan dari sistem Hukum Pancasila.

Kata Kunci: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Keadilan Bermartabat, sistem hukum Pancasila.

¹ Makalah untuk kuliah umum di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Surakarta, Sabtu, 10 September 2016.

² Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Dekan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana.

A. PENDAHULUAN

Ahli hukum pada umumnya sependapat dengan suatu adagium yang cukup terkenal. Secara etimologis, kata adagium berasal dari bahasa Inggris *adage*. *Adage* artinya suatu kebenaran umum tentang manusia dan dunia. *Adage* yang dikenal meluas di kalangan *jurists* dimaksud, yaitu sebaik apa pun suatu peraturan perundang-undangan atau produk hukum namun apabila pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan itu buruk maka peraturan perundang-undangan yang baik itu menjadi tidak baik. Sebaliknya, *adage* itu juga berisi ungkapan bahwa sekalipun suatu peraturan perundang-undangan itu terlihat buruk tetapi jika pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan itu baik maka peraturan perundang-undangan yang buruk itu merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

Jauh lebih ideal dari sekedar suatu adagium yang telah dikemukakan di atas, hukum menghendaki jikalau tak mau dikatakan mendikte, agar dalam membangun atau melaksanakan hukum, maka baik itu pembangunan peraturan perundang-undangan dan yang tidak dapat dipisahkan dari hal itu, yaitu pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang sudah dibentuk, seharusnya semuanya merefleksikan kebaikan. Ukuran kebaikan dari suatu pembangunan peraturan perundang-undangan maupun ukuran kebaikan dari pelaksanaan suatu peraturan

perundang-undangan ditentukan oleh hukum.

Di tataran filsafat hukum terdapat ukuran kebaikan yang sudah sangat umum dipahami orang. Bahwa apa yang baik di dalam hukum ditentukan oleh adanya apa yang adil, pasti dan bermanfaat dari suatu peraturan perundang-undangan maupun pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut. Namun di dalam perspektif Teori Keadilan Bermartabat atau yang saya singkat dengan Keadilan Bermartabat saja, dianut suatu prinsip; bahwa ukuran dari kebaikan di dalam hukum itu hanya keadilan saja. Di dalam keadilan menurut hukum sudah secara otomatis di dalamnya terkandung kepastian maupun kemanfaatan³.

Menurut perspektif Keadilan Bermartabat di dalam hukum apa yang adil selalu merupakan hal yang pasti atau selalu mengandung kepastian serta selalu bermanfaat. Dalam perspektif Keadilan Bermartabat tidak ada keadilan di dalam hukum apabila masih terdapat keragu-raguan, ketidakpastian dan kebimbangan. Keragu-raguan dan ketidakpastian itu secara teknis dikenal dengan konsep ketidaktertiban dan ketidakteraturan. Di mana ada ketidak tertiban dan

³ Penjelasan dalam perspektif Teori Keadilan Bermartabat atau Keadilan Bermartabat kesatuan tiga nilai, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam keadilan menurut hukum tersebut dapat disimak dalam Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2015, h., 112-113.

ketidakteraturan maka di situ tidak ada kepastian, dan otomatis pula tidak ada keadilan serta tidak ada hukum. Hukum hanya ada apabila ada kepastian, yaitu semua yang serba tertip, teratur atau *order*.

Begitu pula tidak ada keadilan di dalam hukum apabila hasil yang ditimbulkan dari pembangunan dan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan adalah kemudharatan dan kesia-siaan. Kemudharatan itu secara teknis yuridis dikenal dengan inefisiensi, baik bagi manusia secara individu maupun bagi manusia di dalam masyarakat. Dalam perspektif Keadilan Bermartabat, dikenal adanya suatu postulat⁴ yang menjadi tanda akan keadilan menurut hukum yang di dalamnya sudah otomatis mengandung kepastian dan kemanfaatan tersebut.

Postulat tersebut, yaitu bahwa keadilan menurut hukum itu baru akan ada apabila hukum, termasuk produk peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang ada, semuanya berorientasi untuk memanusiaikan manusia atau apa yang dikenal dengan *nguwongke uwong*. Saya berpandangan bahwa:

“Hukum dibentuk oleh manusia untuk mengendalikan setiap pergaulan di antara manusia itu sendiri”⁵. Postulat bagi hukum yang dibentuk atau dibangun dan dilaksanakan oleh manusia untuk mengendalikan setiap pergaulan di antara manusia itu sendiri saya konseptualisasikan dengan hukum yang memanusiaikan manusia atau hukum *nguwongke uwong*.

Hukum memanusiaikan manusia tersebut didalam judul makalah yang disusun untuk kuliah umum di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Surakarta dapat juga disebut dengan pembangunan dan pelaksanaan hukum yang bermartabat. Dengan rumusan yang lugas dapat dikemukakan di sini bahwa hukum, baik itu peraturan perundang-undangan yang dibangun dan dilaksanakan menurut hukum itu selalu adil. Di dalam hukum yang adil itu terdapat kepastian dan kemanfaatan. Hukum yang tabiatnya selalu adil, bermanfaat dan penuh dengan kepastian⁶ tersebut adalah hukum yang memanusiaikan manusia (*nguwongke uwong*), atau hukum yang bermartabat.

⁴ Menurut alm. Prof. Soetandyo, kosep postulat diartikan sebagai pernyataan tentang kebenaran yang “sudah pasti jelas dengan sendirinya dan oleh sebab itu tak akan terbantahkan”. Lihat di dalam Sutandyo Wignjosebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2013, h., 46, pada catatan kaki nomor 14.

⁵ Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cetakan Pertama, Media Perkasa, Yogyakarta, 2013, h., 1.

⁶ *Jurists* umumnya merujuk Gustav Radbruch yang mengkonseptualisasikan tiga karakteristik hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dengan *justice, expediency, dan legal certainty*. Teguh Prasetyo, *Op. Cit.*, (2015), h., 113.

A. ONTOLOGI HUKUM DAN HAKIKATNYA MENURUT KEADILAN BERMARTABAT

Hendaklah dipahami, bahwa setiap usaha menjawab pertanyaan: apakah hakikat hukum adalah suatu sisi dari kegiatan filsafat, yakni sisi ontologis. Sisi usaha tersebut tidak dapat dipisahkan dari hakikat atau pengertian hukum itu sendiri. Untuk memahami ontologi dari hukum, filsafat menempuhnya dengan cara yang sistemik dan radikal.

Berpikir secara kefilsafatan dicirikan secara sistematis. Sistematis berasal dari kata sistem yang artinya kebulatan dari sejumlah unsur yang saling berhubungan menurut tata pengaturan untuk mencapai sesuatu maksud atau menunaikan, sesuatu peran tertentu. Dalam mengemukakan jawaban terhadap suatu masalah, digunakan pendapat atau argumen yang merupakan uraian kefilsafatan yang saling berhubungan secara teratur dan terkandung adanya maksud atau tujuan tertentu⁷.

Kutipan yang dikemukakan di atas memberikan suatu isyarat bahwa dalam memahami ontologi atau pengertian dari hukum, orang tidak cukup hanya menghafal berbagai definisi atau aneka ragam pengertian dari hukum. Namun, lebih jauh dari sekedar menghafalkan definisi hukum seorang *jurist* dituntut harus

memahami definisi hukum itu secara filosofis, yaitu antara lain memahami secara sistematis.

Selanjutnya, dalam memahami ontologi dari hukum maka pengetahuan tentang definisi hukum yang dicerna secara sistematis itu tidak berhenti pada pemahaman yang sistematis saja. Pengertian atau ontologi mengenai hukum yang dipahami secara sistematis itu juga seyogyanya perlu ditambahkan dengan dimensi lainnya dari filsafat. Setiap usaha untuk memahami ontologi dengan menggunakan cara atau metode menandai dimensi yang lainnya lagi dari filsafat. Dimensi selain ontologis itu adalah epistemologi. Dalam filsafat pertanyaan yang dimulai dengan kata bagaimana, disebut dengan pertanyaan epistemologis⁸. Epistemologi yang melengkapi cara memahami ontologi atau hakikat hukum secara sistematis di atas, yaitu berfilsafat berarti memahami sesuatu "secara radikal". Dengan perkataan lain, memahami secara filsafati itu tidak dangkal atau hanya memahami sisi permukaannya saja. "Berpikir secara kefilsafatan dicirikan secara radikal. Tadikal berasal dari kata Yunani, yaitu *radix* yang berarti "akar". Berpikir secara radikal adalah berpikir sampai ke akar-akarnya. Berpikir sampai ke hakikat, esensi, atau sampai ke substansi yang dipikirkan"⁹.

Dalam memahami segala sesuatu, termasuk memahami ontologi dari

⁷Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Cetakan Ke-1, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, h., 2-3.

⁸Teguh Prasetyo, (2015), *Op. Cit.*, h., 1.

⁹Teguh Prasetyo, (2012), *Op. Cit.*, h., 1-2.

hukum yang dilakukan dengan cara-cara yang sistematis dan radikal itu *jurist* dibatasi oleh nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat.

“Berpikir secara kefilosofan dicirikan dengan pemikiran yang bertanggung jawab. Pertanggung-jawaban yang utama adalah terhadap hati nurani dari filsuf. Di sini tampak hubungan antara ciri kefilosofan yang melakukan aktivitas berpikir secara bebas dengan etika atau nilai-nilai dalam hukum yang melandasinya”¹⁰.

Kebebasan seseorang *jurist* dalam mengungkapkan kebenaran, ontologis atau hakikat, serta esensi dari sesuatu, termasuk mengungkap makna atau pengertian dari hukum itu sendiri adalah kebebasan yang bebas karena setiap *jurists* penemu dibatasi oleh nilai-nilai (aksiologis)¹¹ yang dianut di dalam suatu masyarakat. Seorang *jurist* yang berhasil mendapatkan suatu penemuan tidak dapat begitu saja secara serta-merta mengungkap kebenaran itu begitu saja.

Jurist bertanggungjawab atas keutuhan ciptaan (*the integrity of creation*) serta perdamaian (*peace*), menjaga dirinya sebagai manusia ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan suatu masyarakat tempat dimana dia berkiprah. *Jurist* yang juga merupakan filsuf itu wajib waspada agar ketika dia mengungkapkan temuannya tidak sampai menciptakan guncangan atau berbenturan dengan nilai-nilai yang

telah mapan dan menghindari akibat tercerai-berainya suatu masyarakat.

Umumnya dapat diterima bahwa jikalau *jurist* hendak membangun dan melaksanakan hukum maka yang ada di benak mereka, yaitu hukum yang didefinisikan sebagai keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat termasuk lembaga dan proses di dalam mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Kata asas dan kaidah menggambarkan hukum sebagai gejala normatif. Kaidah menunjuk kepada perintah dan larangan. Perintah untuk melakukan ini dan larangan untuk tidak boleh melakukan itu. Beserta dengan perintah dan larangan itu terdapat sanksi. Apabila suatu perintah tidak dilaksanakan maka pihak yang tidak melaksanakan perintah itu dikenakan sanksi. Demikian pula apabila suatu larangan tidak dipatuhi maka sanksi hukum digunakan untuk memaksa yang bersangkutan agar tidak lagi melakukan apa yang dilarang. Dengan demikian kaidah bersifat normatif dan positifistik.

Normatif karena sifatnya yang mengatur. Sedangkan positifistik karena ada penguasa setempat yang berwenang membuat norma-norma itu ada di sana untuk memastikan bahwa norma-norma itu dipatuhi dengan ancaman sanksi. Sebaliknya kata asas menunjuk kepada nilai-nilai atau moralitas di dalam hukum, misalnya keadilan.

Asas juga bersifat normatif namun tidak semuanya positifistik tetapi

¹⁰ *Ibid.*, h., 3.

¹¹ Aksiologis adalah sisi ketiga dari filsafat, selain dua sisi yang telah dikemukakan sebelumnya, yaitu ontologis dan epistemologis.

naturalistik. Asas itu normatif, karena ketidakpatuhan terhadapnya dapat menimbulkan celan atau bahkan sanksi yang tegas. Sehingga asas kadang-kadang jatuh sama artinya dengan kaidah. Hanya saja, asas tidak dibuat oleh penguasa yang berwenang di suatu yurisdiksi, waktu dan di dalam masyarakat tertentu. Asas bersifat lebih umum dan universal.

Kata lembaga dan proses dalam definisi hukum sebagaimana dikemukakan di atas menggambarkan hukum sebagai gejala sosial. Hanya saja perlu ditekankan di sini, bahwa seyogyanya kita tidak lagi terjebak dalam mempertentangkan antara hukum dalam gambarannya yang normatif dan hukum dalam gambarannya sebagai gejala sosial. Kedua gambaran mengenai hukum itu tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Sekalipun begitu memang harus diakui keduanya dapat dibedakan.

Seringkali hukum sebagai gejala normatif diartikan dengan bentuk-bentuk hukum yang dikehendaki berupa peraturan perundang-undangan. Hukum sebagai gejala normatif dimengerti sebagai *das sein* atau yang seharusnya¹². Sementara itu, di-*sollen*-kan artinya pasal-pasal peraturan perundang-undangan dibangun dan dibagi lagi ke dalam kategori diperbaiki, disesuaikan atau pembaruan (*reform*) untuk melayani kebutuhan pembangunan. Inilah

pelaksanaan hukum. Hal itu berarti bahwa pembangunan dan pelaksanaan hukum tidak dapat dipisahkan, sekalipun dapat dibedakan.

Seolah-olah apa yang nampak di balik tuntutan untuk pembaruan itu disamakan dengan membuat undang-undang yang baru. Dalam pada itu telah berlaku semacam kebenaran yang sudah menjadi suatu keniscayaan bahwa segala pembuatan hukum termasuk reformasi hukum dapat dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan yang baru menggantikan peraturan perundang-undangan yang lama atau mengadakan peraturan perundang-undangan yang baru sama sekali. Namun lepas dari pemahaman seperti itu, di sinilah menurut pendapat saya dapat diperoleh suatu pemahaman tentang makna dari pembangunan dan pelaksanaan hukum lainnya.

Hukum sebagai gejala sosial berarti faktor-faktor non yuridis seperti filosofis, etis, sosiologis, ekonomis dan politik. Hukum sebagai gejala sosial itu dimengerti sebagai *das sollen*. Kata kaidah dan asas merupakan kaidah hukum yang kemudian ditarik menjadi asas. Menarik kaidah menjadi asas adalah proses dalam pembentukan yurisprudensi yang bakal menjadi patokan bagi hakim yang akan datang untuk menerapkan dalam kasus yang sama. Kegiatan seperti itu, juga merupakan kegiatan pembangunan dan pelaksanaan hukum.

Dalam gambaran hukum yang kedua, yaitu hukum sebagai fenomena

¹² Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2014, h.147.

sosial seolah-olah ada gerakan untuk menentang gambaran hukum yang pertama bahwa segala sesuatu itu hanya ada di dalam peraturan perundang-undangan saja. Pandangan *das sollen* tersebut tidak menyukai pembuatan atau reformasi hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan pembangunan dan pelaksanaan hukum yang tumbuh dengan sendirinya dari kesadaran hukum masyarakat.

Dalam beberapa tahun belakangan ini mulai tampak perubahan berupa sikap terhadap peraturan perundang-undangan yang menampilkan suatu keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan pembangunan hukum, membuat hukum yang baru sama sekali, mengubah hukum yang lama atau mengganti pasal-pasal dan rumusan ketentuan tertentu yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan di satu pihak, dan kesadaran bahwa dalam usaha yang demikian itu perlu sangat diperhatikan nilai-nilai dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat¹³.

Pandangan yang melihat keseimbangan dalam apa yang menurut literatur disebut dengan “perdamaian” antara aliran legisme dan aliran madzhab sejarah sebetulnya bukan hal yang baru. Sebab pada prinsipnya hukum itu

mengandung dua dimensi yang telah berdamai, dan memang tidak pernah berkonflik sejak semula, yaitu dimensi normatif dan dimensi sosiologis dalam hukum. Lagi pula, apabila keadaan yang paling baru yang berlangsung di dalam Sistem Hukum Pancasila diamati dengan seksama, maka pandangan yang mengatakan bahwa sudah ada “perdamaian” antara kubu legisme dan kubu sosiologis itu hanyalah suatu retorika dalam ilmu pengetahuan yang hanya sekedar untuk retorika atau semacam tautologis semata-mata.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan suatu contoh hukum dalam Sistem Hukum Pancasila. Di dalamnya terkandung aliran legisme dan aliran pemikiran filsafat hukum yang menghendaki *inner order* atau hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat (*the living law*). Dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat suatu keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan pembangunan hukum, membuat hukum yang baru sama sekali, mengubah hukum yang lama seperti peraturan perundang-undangan produk pemerintahan kolonial atau mengganti pasal-pasal dan rumusan ketentuan tertentu yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan di satu pihak, bersamaan dengan kesadaran bahwa dalam usaha yang demikian itu maka di pihak yang lain perlu pula sangat

¹³ Mengenai hal ini, lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Edisi Kedua, Cetakan Ke-4, Alumni, Bandung 2013, h., 78.

diperhatikan nilai-nilai dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Berikut ini disertakan juga suatu *case study* dalam mengungkap suatu profil dari keadilan bermartabat, yang mungkin dapat disebut sebagai suatu ukuran kebaikan dalam usaha membangun dan melaksanakan hukum yang bermartabat. Dalam konsep pembangunan dan pelaksanaan hukum yang bermartabat itu terdapat penyatuan dimensi normatif dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai derivasi dari Pancasila.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut telah menjadi suatu asas dan sekaligus kaidah dalam Sistem Hukum Pancasila yang merefleksikan suatu usaha yang berkeadilan bermartabat dalam membangun dan melaksanakan hukum yang bermartabat. Corak yang menonjol dari keadilan bermartabat adalah bahwa hukum yang dibangun dan dilaksanakan adalah hukum yang digali dari dalam bumi Indonesia sendiri. Keadilan Bermartabat memprioritaskan kepada gagasan-gagasan hukum yang diderivasi dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

B. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERMARTABAT

Karakteristik bermartabat dalam Undang-Undang Pembentukan

Perundang-Undangan terlihat dari rumusan di dalamnya bahwa undang-undang tersebut diadakan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum. Mewujudkan berarti melaksanakan hukum, yaitu antara lain menambah suatu elemen agar supaya lengkap. Elemen dalam sistem hukum itu dipersyaratkan dalam ilmu hukum untuk Indonesia dapat disebut sebagai negara hukum. Dalam UUD 1945 diatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum¹⁴.

Rumusan ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum itu diberikan sebagai tambahan atas makna dari sistem pemerintahan negara. Sistem pemerintahan negara sebagai elemen lainnya dalam negara hukum sudah lebih dahulu dikemukakan dalam bagian Umum, Penjelasan tentang UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara. Dirumuskan dalam angka 1, bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*). Selanjutnya, dalam angka (1) Romawi I tersebut dirumuskan bahwa Negara Indonesia tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Berpegang kepada postulat dalam Keadilan Bermartabat yang menekankan kepada hukum yang digali dari dalam bumi Indonesia sendiri, maka konsep mengenai negara hukum itu saat ini telah dirumuskan dalam Penjelasan Pasal 4 huruf (a) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

¹⁴ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Perubahan Ketiga.

Untuk selanjutnya UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman disingkat dengan UU Ombudsman. Dikemukakan di dalam UU Ombudsman, bahwa:

Yang dimaksud negara hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan, dan bertanggung jawab.

Hakikat atau ontologi dari negara hukum seperti dirumuskan dalam UU Ombudsman itu semakin menjadi lebih lengkap ketika pertimbangan pihak Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan Presiden Republik Indonesia supaya diadakan UU Pembentukan Perundang-Undangan dibaca kembali. Dipertimbangkan pihak Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan Presiden Republik Indonesia seperti tertera dalam UU Pembentukan Perundang-Undangan, bahwa dalam suatu negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk selanjutnya disingkat dengan UUD 1945.

Begitu pula, mengingat Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, maka sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional¹⁵.

Prinsip penting yang juga perlu dikemukakan di sini adalah bahwa dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah didefinisikan apa yang dimaksudkan dengan sistem hukum nasional. Adapun hakikat dari sistem hukum nasional, yaitu suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945¹⁶.

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara¹⁷. Penempatan Pancasila sebagai

¹⁵ Penjelasan Umum UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁶ Hakikat sistem hukum tersebut dinyatakan dalam Penjelasan Umum UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan juga dalam Penjelasan Pasal 17 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁷ Pasal 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁸.

Hakikat yang ada dalam pemikiran bahwa hukum itu adalah suatu sistem dapat dilihat dalam prinsip yang dianut dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara agar supaya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal ini dapat pula dipahami bahwa setiap ketentuan dalam setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam Sistem Hukum Pancasila adalah suatu kesatuan sistemik. Setiap pasal, ayat dan seterusnya mencerminkan atau bahkan secara tegas dapat dikatakan merupakan jiwa bangsa (*Volkgeist*) itu sendiri, yaitu Pancasila. Dengan lugas dapat dikatakan bahwa setiap pasal, atau ayat dan apa saja yang terdapat di dalam setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam Sistem Hukum Pancasila adalah Pancasila itu sendiri,

harus diikuti dan mengikat. Pelanggaran terhadap asas atau prinsip dan ketentuan yang demikian itu, diancam dengan sanksi menurut hukum yang berlaku.

Sedangkan UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan¹⁹. Ketentuan seperti ini, sejatinya hanyalah suatu retorika yuridis, namun bernilai hukum sebagai suatu perintah. Rumusan ketentuan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan dimengerti sebagai norma dasar bagi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, UUD 1945 merupakan sumber hukum bagi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Dua kali konsep norma dasar dipergunakan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini menegaskan bahwa baik Pancasila, maupun UUD 1945 adalah norma-norma dasar. Setiap norma yang berasal dari norma-norma dasar itu adalah otomatis merupakan norma dasar pula, sebab sepanjang semua norma itu berasal dari norma dasar, jiwanya berasal dari norma dasar, maka norma-norma yang ada itu pada prinsipnya adalah norma dasar, yaitu hukum yang berlaku. Tidak ada norma yang tidak merupakan norma dasar.

Pertimbangan yang lebih jauh atau latar belakang selanjutnya dari diadakannya UU Pembentukan

¹⁸ Paruh pertama, Penjelasan atas Pasal 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹ Pasal 3 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perundang-Undangan, yaitu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. Pembuatan peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu usaha untuk memberikan jaminan bahwa dalam setiap pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, kegiatan itu harus dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Umum UU Peraturan Perundang-Undangan juga memuat latar belakang lainnya dari diadakannya UU tersebut. Dikemukakan, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945. Dinyatakan dalam Pasal 22 A UUD 1945 bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Meskipun Pasal 22 A UUD 1945 itu hanya berisi perlu diatur aspek-aspek hukum yang detail atau tata cara pembentukan undang-undang namun isi yang terdapat dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengalami perluasan. Perluasan pengaturan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan itu tidak saja undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD 1945 dan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat²⁰.

Perlu dikemukakan pula bahwa UU Pembentukan Perundang-Undangan merupakan produk hukum yang menggantikan undang-undang sejenis, yang diadakan sebelumnya. Adapun undang-undang sejenis yang digantikan UU Pembentukan Perundang-Undangan tersebut, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Motif dibalik penggantian Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan UU Pembentukan Perundang-Undangan adalah keharusan yang didasarkan kepada pertimbangan bahwa Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 masih mengandung kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sejak 12 Agustus 2011, yaitu saat UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) disahkan dan diundangkan atau mulai berlaku, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

²⁰ Selain UUD 1945 dan TAP-MPR, jenis peraturan perundangan selain undang-undang tersebut dirinci dalam Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku²¹.

Dalam Penjelasan Umum, alasan perubahan atas undang-undang sejenis yang pernah berlaku sebelumnya dikemukakan dengan gamblang. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain: a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum; b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten; c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Secara umum UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis. Adapun sifat sistematis tersebut dikemukakan dalam Penjelasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian sebagai berikut. Adanya pengaturan mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan peratur-

undangan; penyusunan peraturan perundang-undangan; teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang; pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; pengundangan peraturan perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan keputusan presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian, seperti pembahasan rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden, atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sebagai-mana lainnya selain undang-undang, UUD 1945 dan TAP-MPR, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian.

²¹ Pasal 102 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian.

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II dari UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah.

Terdapat definisi atau pengertian dari peraturan perundang-undangan menurut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum²². Peraturan tertulis dapat disebut sebagai suatu norma hukum yang mengikat secara umum apabila peraturan tertulis tersebut dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Peraturan tertulis juga baru dapat disebut sebagai suatu norma hukum yang mengikat secara umum apabila pembuatannya dilakukan melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan²³.

²² *Ibid.*, ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²³ *Ibid.*

Pada hakikatnya pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Sistem Hukum Pancasila dimengerti sebagai suatu pembuatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Pembuatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan dalam Sistem Hukum Pancasila harus melewati sekurang-kurangnya lima pentahapan. Adapun pentahapan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dimaksud, yaitu tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan, tahapan pengesahan atau tahapan penetapan, dan tahapan pengundangan²⁴. Setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan²⁵. Pembinaan terhadap perancang peraturan perundang-undangan, demikian pula keikutsertaannya dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dengan peraturan pemerintah²⁶. Selain perancang peraturan perundang-undangan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam jenis undang-undang, perda provinsi, dan perda kabupaten/kota

²⁴ Pasal 1 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁵ Pasal 98 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁶ Pasal 98 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli²⁷.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama pembentukan peraturan perundang-undangan dalam jenis undang-undang, dipersyaratkan adanya instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang. Instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang dimaksud berperan penting di tahap perencanaan. Instrumen itu disebut dengan program legislasi nasional atau disingkat dengan prolegnas. Penyusunan prolegnas dilakukan oleh DPR dan Pemerintah²⁸. Prolegnas disusun dengan cara-cara yang terencana, terpadu, dan sistematis²⁹. Prolegnas mendasarkan diri kepada skala prioritas program pembentukan undang-undang. Skala prioritas itu dibutuhkan dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional³⁰.

Dalam penyusunan prolegnas tersebut, penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan atas: perintah UUD 1945; perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; perintah undang-undang lainnya; sistem perencanaan pembangunan nasional; rencana pembangunan jangka panjang nasional; rencana pembangunan

jangka menengah; rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat³¹.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari adanya permasalahan hukum yang harus dipecahkan di dalam masyarakat. Pada tahap perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan pembentukan peraturan perundangan wajib mempertimbangkan kebutuhan hukum masyarakat. Agar permasalahan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat itu dapat dipahami dengan baik maka menurut hukum dibutuhkan tidak hanya hasil penelitian dan hasil pengkajian hukum. Dibutuhkan pula hasil penelitian dan hasil pengkajian terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat dari bidang keilmuan lainnya. Hal ini membuktikan bahwa suatu penelitian hukum adalah penelitian yang isinya multi disipliner, namun karena UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebut sebagai penelitian hukum.

Menurut hukum, dalam hal ini yang saya maksudkan, yaitu menurut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengaturan atas masalah dan kebutuhan masyarakat tersebut sebelum kemudian menjadi suatu perundang-undangan yang berfungsi untuk memberikan solusi terhadap

²⁷ Pasal 99 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ Pasal 20 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁹ Pasal 1 ayat (9) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁰ Pasal 17 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³¹ Pasal 17 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

permasalahan dan kebutuhan masyarakat maka pada tahap perencanaan dibutuhkan suatu naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat³².

Selanjutnya, sistematika naskah akademik berisi tentang Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait. Hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang

mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari undang-undang atau peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari undang-undang dan peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

Penyusunan naskah akademik wajib memilah landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Landasan sosiologis, adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Landasan yuridis, yaitu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan

³² Pasal 1 ayat (11) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Di atas telah dikemukakan bahwa penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara,

diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

C. PENUTUP

Dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merombak pemikiran konservatif dan sejarah yang masih berorientasi pada peninggalan hukum-hukum masa lampau, seperti hukum peninggalan Belanda dengan sistem hukum yang *rechtstaat*, juga pengaruh sistem hukum Common Law, Sistem Hukum Islam dan Sistem Hukum Sosialis.

Pembaharuan hukum harus mendasarkan pada falsafah dan jatidiri bangsa yaitu Pancasila. Dengan pemikiran ini maka dalam membangun pembaharuan hukum, harus mendasarkan Sistem Hukum Pancasila dan berorientasi pada keadilan bermartabat yaitu keadilan yang memanusiakan manusia atau "nguwongke uwong", keadilan seperti inilah yang menjadi tujuan dari sistem Hukum Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Edisi Kedua,

- Cetakan Ke-4, Alumni, Bandung 2013.
- Sutandyo Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2013.
- Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2014
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Cetakan Ke-1, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012
- Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2015,
- Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cetakan Pertama, Media Perkasa, Yogyakarta, 2013
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.