

# **IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN KEBIJAKAN HUKUM MELALUI PROSES LEGISLASI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN HUKUM**

**Rustam Akili**

## **Abstrak**

Salah satu usaha yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam mempersiapkan kebijakan pembentukan hukum adalah dengan menyusun suatu pedoman teknis (cara) penyusunan rancangan undang-undang. Lebih penting lagi, kebijakan pembentukan hukum dalam hal pembuatan RUU atau Peraturan Daerah (Perda) harus diusahakan tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni UU No 12 tahun 2011. Perlu harus diusahakan tidak terjadi pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya atau dengan kata lain jangan sampai terjadi timpang tindih antar berbagai peraturan.

**Kata kunci:** *Pembentukan, Kebijakan, Legislasi, Pembangunan Hukum.*

## **Pendahuluan**

Pemerintahan orde perubahan (era reformasi) saat ini banyak berharap bahwa dalam semua lini kehidupan terjadi perubahan. Bukan perubahan artifisial, tetapi perubahan yang sejati, yakni pada sikap mental, prilaku, moral dan lain sebagainya. Perubahan tatanan politik sebagai hasil dari gerakan reformasi 1998, berpengaruh pula dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam pembentukan undang-undang yang demokratis, partisipasi masyarakat di era reformasi terasa meningkat seiring dengan situasi politik yang semakin terbuka dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia.

Sejak otonomi daerah digulirkan tahun 1999, ribuan Perda dibuat oleh sejumlah daerah di Indonesia, tetapi kesadaran Pemerintah Daerah untuk melaporkan peraturan-peraturan daerah yang sudah dikeluarkan kepada Pemerintah Pusat masih rendah. Hal ini merupakan efek dari prinsip nyata kebebasan otonomi daerah.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk

membedayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Pada dasarnya perubahan prinsip penyelenggaraan daerah yang semula bersifat sentralistik menjadi desentralisasi tidak lain dalam rangka meningkatkan taraf hidup kesejahteraan rakyat. Lebih dari itu juga untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengelola daerahnya sendiri.

Realisasi dari hal tersebut adalah dengan meningkatnya taraf hidup kesejahteraan rakyat di daerah. Bahkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara UUD 1945 Republik Indonesia sudah ditegaskan secara jelas diantaranya menyebutkan tentang tujuan melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Bukan hanya pernyataan tujuan bernegara Indonesia, namun secara mendasar pun gagasan awal lahirnya konsep negara, pemerintah wajib menjamin hak asasi warga negaranya. Di bidang hukum, prinsip otonomi daerah telah membukakan hati masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan pembentukan hukum khususnya terhadap pembentukan Perda.

Belakangan ini, dalam segala aspek yang berhubungan dengan pemerintahan dan penegakan hukum, reformasi birokrasi dan hukum menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi, birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi termasuk krisis hukum yang berkepanjangan.

Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akan tetapi, pemerintahan pasca reformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi dan penegakan hukum terealisasi dengan baik. Kurangnya komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi dan penegakan hukum cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini.

Sebagian masyarakat memberikan cap negatif terhadap komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi dan upaya penegakan hukum yang lebih baik. Ironisnya, sebagian masyarakat Indonesia saat ini, justru merindukan pemerintahan Orde Baru yang dianggap dapat memberikan keamanan kepada masyarakat, walaupun hanya keamanan yang bersifat semu. Birokrat, sebagai pembentuk kebijakan yang bersifat publik dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Dengan demikian, seringkali kebijakan yang dilahirkan oleh para birokrat tidak menyentuh kepentingan masyarakat tidak bersifat populis. Bukan tidak mungkin, berbagai faktor tersebut, baik yang bersifat internal maupun eksternal, yang menyebabkan negara ini semakin larut dalam keterpurukan. Sebagaimana telah diketahui oleh kalangan yang peduli terhadap pembaruan hukum tanah air, beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi produk lembaga legislatif di Indonesia merupakan hasil “pesanan” *International Monetary Fund* (IMF).

### **Pembentukan Kebijakan Hukum**

Salah satu tugas birokrat adalah membentuk suatu kebijakan publik yang dapat diterima oleh semua golongan masyarakat. Setiap kebijakan yang dibuat tentu harus memperhatikan apakah kebijakan tersebut nantinya dapat diterapkan dalam masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang ada tidak akan sia-sia belaka.

Oleh sebab itu, seorang birokrat haruslah orang yang independen dan dapat menampung setiap aspirasi masyarakat. Namun, dalam realitanya ternyata banyak aspek yang dapat mempengaruhi para birokrat dalam membentuk suatu kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebenarnya hanyalah kepentingan dari beberapa golongan saja, dengan berkedok untuk kepentingan masyarakat luas.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan dalam hal penegakan hukum berada di tangan lembaga yudikatif. Namun demikian, peran pemerintah sebagai badan eksekutif dirasakan amat penting dalam rangka upaya menegakkan hukum di Tanah Air. Setidaknya ada tiga alasan mengapa kebijakan pemerintah dalam hal penegakan hukum diperlukan. Pemerintah bertanggung jawab penuh untuk mengelola wilayah dan rakyatnya untuk mencapai tujuan dalam bernegara. Bagi Indonesia sendiri, pernyataan tujuan bernegara sudah dinyatakan dengan tegas oleh para pendiri negara. Memang, dalam teori pemisahan kekuasaan cabang kekuasaan negara mengenai penegakan hukum dipisahkan dalam lembaga yudikatif. Namun, lembaga eksekutif tetap mempunyai tanggung jawab karena adanya irisan kewenangan dengan yudikatif serta legislatif dalam konteks *checks and balances*; dan kebutuhan pelaksanaan aturan hukum dalam pelaksanaan wewenang pemerintahan sehari-hari. Tidak hanya tanggung jawab, pemerintah pun mempunyai kepentingan langsung untuk menciptakan situasi kondusif dalam menjalankan pemerintahannya.

Pada era globalisasi kebijakan-kebijakan nasional tidak saja oleh aspirasi dan cita-cita nasional saja melainkan disesuaikan pula dengan aspirasi dan tuntutan global.

Oleh karena itu, mau tidak mau pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Daerah harus melakukan penataan-penataan dari sistem yang sekarang ada.

Penegakan hukum bukanlah wewenang Mahkamah Agung (MA) dan peradilan semata. Dalam konteks keamanan masyarakat dan ketertiban umum, kejaksaan dan kepolisian justru menjadi ujung tombak penegakan hukum yang penting karena mereka langsung berhubungan dengan masyarakat. Sementara itu, dalam konteks legal formal, hingga saat ini pemerintah masih mempunyai suara yang signifikan dalam penegakan hukum. Sebab, sampai dengan September 2004, urusan administratif peradilan masih dipegang oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, pemerintah masih berperan penting dalam mutasi dan promosi hakim, serta administrasi peradilan.

Realisasi penegakan hukum di Indonesia sendiri, belakangan ini, seringkali tidak dipandang sebagai sesuatu yang penting dalam proses demokratisasi. Hukum lebih sering dilihat sebagai penopang perbaikan di bidang lainnya seperti politik dan pemulihan ekonomi. Akibatnya, pembaruan hukum justru dianggap hanya sebatas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk melaksanakan rencana-rencana perbaikan sektor ekonomi dan politik, alih-alih membenahan perangkat penegakan hukum itu sendiri. Indikasi gejala ini terlihat dari lahirnya berbagai undang-undang secara kilat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang didorong oleh rencana pemulihan ekonomi yang dipreskripsikan oleh berbagai lembaga internasional dan nasional, sementara tidak banyak yang dilakukan untuk memperbaiki kinerja kepolisian dan kejaksaan oleh pemerintah.

Di dalam agenda reformasi yang telah dicanangkan sejak tahun 1998, sangat jelas bahwa hukum menempati posisi sentral sebab proses reformasi itu haruslah diwadahi oleh kebijakan-kebijakan pembentukan hukum yang tegas dan tidak terjadi anarkhi dalam pelaksanaannya. Eksistensi pelaksanaan cita-cita reformasi tersebut tentunya membutuhkan peran yang sangat signifikan dari bidang hukum terutama dalam proses pembentukan hukum itu sendiri.

Jika kita ditelusuri kembali sejarah reformasi akan tampak dengan jelas bahwa sebenarnya ketika kita meyakini bahwa bobroknnya hukum di Indonesia selama puluhan tahun disebabkan oleh sistem politik yang tidak demokratis. Kebijakan pembuatan hukum merupakan pekerjaan lembaga legislatif yang notebene adalah pekerjaan politik dalam arti yang sebenarnya dan bukan pekerjaan hukum dalam arti teknis. Sehingga produk-

produk kebijakan hukum lebih merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.

Dengan demikian hukum lebih mencerminkan kehendak konfigurasi kekuasaan politik, jika politiknya demokratis maka hukumnya juga akan populistik, sedangkan jika konfigurasinya otoriter maka hukumnya akan bersifat konservatif. Hal ini perlu dikutip pendapat dari seorang ahli hukum tata negara yang menyatakan bahwa Dalam kenyataan hukum atau peraturan perundang-undangan lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatar belakanginya. Dengan kata lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Konfigurasi politik yang demokratis senantiasa diikuti oleh munculnya produk hukum yang responsif/otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter senantiasa disertai oleh munculnya hukum-hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks (Mohamad Mahfud 1999: 18).

Tak dapat dipungkiri banyak undang-undang yang lahir saat ini lebih banyak melayani kepentingan golongan atas dan belum menyentuh masyarakat kelas bawah. Komposisi keanggotaan DPR sangat mempengaruhi produk hukum yang dihasilkan. Hal demikian akan menyebabkan produk hukum pun akan berat sebelah. Oleh karenanya kebijakan pembentukan hukum sangat dipengaruhi juga kekuatan politik dalam parlemen itu sendiri.

### **Penegakan Hukum Dan Pembentukan Kebijakan Hukum**

Dalam penegakan hukum dibutuhkan komponen-komponen lain yang saling menunjang. Komponen lain tersebut antara lain proses pembentukan hukum "*Law Making Process*". Proses pembentukan hukum akan berdampak juga pada praktik penegakan hukum.

Proses penegakan hukum "*Law Enforcement Process*" dan proses pembentukan hukum nasional "*Law Making Process*" saling berkaitan satu sama lain karena proses penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggungjawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel. Faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Kendala hukum tersebut dapat dijawab dalam 3 (tiga) kebijakan sebagai berikut: Kebijakan bersifat preventif "*Preventive Policy*", Kebijakan Represif "*Repressive Policy*", dan Kebijakan rehabilitatif "*Rehabilitative Policy*" atau simultan digerakan bersama-sama (Romly Atmasasmita, 2001 : 56).

Menurut L.M. Friedman,(1975 : 14), paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum. *Pertama*, substansi hukum yakni aturan norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem. Kedua, faktor struktural dalam hal ini bagian yang memberi bentuk yakni struktur institusi penegak hukum. Ketiga, kultural yakni sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya.

Sementara menurut Soekanto,(1983 : 2), Penegakan hukum atau dalam bahasa populernya sering disebut dengan istilah “*Law Enforcement*”, merupakan ujung tombak agar terciptanya tatanan hukum yang baik dalam masyarakat. Yang dimaksud dengan penegakan hukum adalah: “Kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup”.

Dalam hal bobroknya praktek penegakan hukum di Indonesia mendapat kritik dari ajaran *Critical Legal Studies Movement*. Penganut ajaran ini menyatakan bahwa pada prinsipnya hukum tidak mempunyai dasar yang obyektif dan tidak ada yang namanya kebenaran sebagai tempat berpijak dari hukum. Karena hukum bukan berdasar atas kebenaran yang obyektif, melainkan hanya berdasar atas kekuasaan, maka hukum hanya merupakan alat kekuasaan bagi penguasa yang menjadi ukuran lagi bukanlah benar atau salah, bermoral atau tidak bermoral, melainkan hukum merupakan apa saja yang di putuskan dan dijalankan oleh kelompok masyarakat yang paling berkuasa.

Sebenarnya para penganut ajaran *Critical Legal Studies* mengkritik pandangan tradisional atas hukum dalam kenyataannya. Pandangan ahli hukum tradisional tersebut menyatakan sebagai berikut: Pertama, Hukum itu obyektif artinya kenyataan adalah tempat berpijaknya hukum. Kedua, Hukum itu sudah tertentu artinya hukum menyediakan jawaban yang pasti dan dapat di mengerti. Ketiga, Hukum itu netral yakni tidak memihak kepihak tertentu padahal yang benar adalah bahwa hukum tidak pernah netral dan hakim hanya berpura-pura atau percaya secara naif bahwa dia mengambil putusan yang netral dan tidak memihak dengan tidak mendasari putusannya pada Undang-undang, Yurisprudensi, atau prinsip-prinsip keadilan.

Kritikan dari ajaran ini terhadap penegakan hukum di negara kita tidak hanya sesuai dengan kenyataan melainkan juga sangat membantu dan menambah menguraikan benang kusut dan carut marut penegakan hukum di negara kita

Karena sebagai produk pemikiran manusia kebijakan pembentukan hukum tidak luput dari kehilafan atau kesalahan. Kebijakan pembentukan hukum perlu dibahas dan dikomentari serta dinilai oleh orang-orang yang ahli terutama para ahli hukum. Pendapat para ahli hukum tersebut sangat berharga dalam usaha pengembangan dan pembinaan hukum nasional.

Menurut prosedur penyusunan RUU yang sekarang berlaku, setiap Departemen dan lembaga Non Departemen dapat memprakarsai pembuatan suatu produk kebijakan hukum. Pengamatan praktik selama ini menunjukkan bahwa kebijakan pembuatan hukum atau pembuatan RUU yang diajukan oleh pemerintah kepada lembaga legislatif/DPR relatif sangat sedikit artinya jika dibandingkan dengan persoalan-persoalan di semua sektor kehidupan masyarakat yang harus diatur dengan undang-undang.

Mengingat betapa besar dan betapa pentingnya kebijakan pembentukan hukum yang harus dipersiapkan, kiranya tidak salah untuk mengatakan bahwa mekanisme untuk melakukan tugas dan kewajiban ini belum memadai. Menyadari hal ini birokrat pemerintah harus mengambil langkah-langkah untuk mengatasi masalah ini secara konsepsional.

Salah satu usaha yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam mempersiapkan kebijakan pembentukan hukum adalah dengan menyusun suatu pedoman teknis (cara) penyusunan rancangan undang-undang. Lebih penting lagi, kebijakan pembentukan hukum dalam hal pembuatan RUU harus diusahakan tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Perlu harus diusahakan tidak terjadi pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya atau dengan kata lain jangan sampai terjadi timpang tindih antar berbagai peraturan.

Dalam usaha kegiatan kebijakan pembentukan hukum atau perundang-undangan, yang harus diperhatikan juga bahwa kebijakan pembentukan hukum harus sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial antara lain di bidang ekonomi, pertanian, budaya, dan lain sebagainya. Oleh karenanya peran Pemerintah dan DPR sangat dituntut kesadarannya untuk mencermati berbagai kekuatan yang ikut bermain dalam proses pembuatan undang-undang tersebut. Hal ini sangat penting dalam merumuskan setiap peraturan perundang-undangan secara lebih baik dan seimbang tanpa merugikan pihak-pihak atau kelompok tertentu.

Menurut Sajipto Rahardjo, (2006: 140), dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa

tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.

Pendapat yang dikemukakan oleh Rahardjo tersebut di atas, mengingatkan kepada kita semua bahwa dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik peran asas hukum serta merta begitu penting dan tidak boleh terabaikan. Asas hukum ditempatkan pada posisi dan kedudukan yang amat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik.

Pada akhirnya untuk dapat melahirkan suatu produk kebijakan hukum yang lebih baik maka kiranya perlu diambil langkah-langkah antara lain, Pertama, perlu pengkajian secara ilmiah atau kajian secara akademik terlebih dahulu sebelum menjadi peraturan yang dinyatakan berlaku, Kedua, sosialisasi kepada masyarakat, Ketiga, peraturan tersebut dapat memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, Keempat, peraturan tersebut jangan sampai bertentangan dengan peraturan lain terutama peraturan yang lebih tinggi, Kelima, peraturan tersebut sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Dalam kaitan ini diperlukan bahwa setiap pembuatan undang-undang dan kebijakan publik hendaknya mengambil sumber materialnya baik secara filosofis maupun secara sosiologis. Secara filosofis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan rasa keadilan di dalam masyarakat. Sementara secara sosiologis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan kondisi objektif masyarakat secara ekonomis, antropologis dan sistem nilai yang hidup dalam masyarakat.

Selain itu perlu diperhatikan bahwa setidaknya setiap peraturan dan kebijakan publik telah sejak harus ada partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat tidak hanya terfokus pada tataran implementasi saja. Partisipasi masyarakat tidak hanya ditekankan pada tahap implementasi, tetapi perlu dibangun komunikasi aktif dan terbuka di segala tingkatan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik. Kondisi demikian melahirkan respons positif dan dapat menciptakan suasana yang kondusif.

## **Kesimpulan**

Proses kebijakan pembuatan hukum memerlukan juga landasan pemikiran yang kuat serta pengkajian yang lebih mendalam/komprehensif terutama dari nilai filosofis dan

sisologis sebelum dinyatakan sebagai hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam masyarakat.

kebijakan pembuatan hukum sangat berhubungan erat dengan proses penegakan hukum itu sendiri, dan peran dari partisipasi masyarakat. Sebagai tindak lanjut dari hasil kajian di atas, penulis menyampaikan saran kepada pihak-pihak yang berkepentingan sebagai berikut: Pertama, kepada lembaga legislatif yang berwenang dalam proses pembuatan kebijakan hukum agar lebih ditingkatkan kualitas kebijakan pembuatan hukum demi meningkatkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Kedua, kepada birokrat pemerintah perlu ada pengkajian yang mendalam terhadap peraturan-peraturan kebijakan hukum sebelum menjadi hukum yang dinyatakan berlaku dalam masyarakat.

### **Daftar Pustaka**

- Atmasasmita, Romli, 2001 *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Penerbit Mandar Maju Bandung.
- Fuady, Munir, 2003 *Aliran Hukum Kritis*. PT Citra Aditya Bakti Bandung
- Kusumaatmadja, mochtar, 2002 *Konsep konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni Bandung.
- Mahfud, M.D, Moh, 1999, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta
- Rahardjo, Sajipto, 2006, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Dindonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Soekanto, Soerjono, 1983 *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas hukum Universitas Indonesia Jakarta
- Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2002 *Gagasan dan Pemikiran Tentang Pembaharuan Hukum Nasional*