

Politik Pembentukan Hukum Pasca Amandemen UUD 1945

Darwin Botutihe

Abastrak

Kajian Politik Pembentukan hukum bertujuan untuk mengetahui Lembaga yang membentuk hukum dan bagaimana pembentukan hukum pasca perubahan UUD 1945. DPR sebagai lembaga memberikan mandat kepada Pemerintah dan DPR untuk membentuk hukum. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki keunggulan untuk membentuk hukum melalui fungsinya yaitu legislasi. Setiap hukum yang akan dibentuk, diawali Proses legislasi nasional. Proses legislasi nasional ini diperlukan agar tidak keluar dari arah landasan dan arah konstitusionalnya. Rakyat diberi kesempatan dapat berpartisipasi dalam setiap pembentukan hukum. Partisipasi rakyat ini dapat mewujudkan pembentukan hukum yang responsif atau partisipatif dan terhindar dari pembentukan hukum yang non partisipatif atau ortodoks.

Kata Kunci : *Pembentuk, Proses Legislasi dan Partisipatif.*

Pendahuluan

Politik pembentukan hukum secara umum dalam melakukan pengkajian dipengaruhi oleh cara pandang tentang hukum dan politik, yang dalam prakteknya memunculkan pertanyaan apakah hukum yang tunduk kepada politik atau sebaliknya politik yang tunduk pada hukum. Pertanyaan ini melahirkan tiga opsi jawaban yaitu : hukum Determinan atas politik, politik determinan terhadap hukum dan hukum sebagai sub sistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya antaran satu dengan lain.

Perbedaan jawaban atas pertanyaan tentang mana yang lebih determinan diantara keduanya, terutama perbedaan antara alternatif jawaban pertama dan kedua disebabkan oleh perbedaan cara pandang kedua subsistem kemasyarakatan tersebut. Pandangan yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* atau para idealis berpegang teguh pada pandangan bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antara anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sebaliknya pandangan yang memandang dari sudut *das sein*, para penganut paham empiris melihat secara realistis bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam perbuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya (Moh. Mahfud MD, 2006: 9)

Hukum dan politik sesungguhnya sebagai subsistem kemasyarakatan adalah bersifat terbuka, karena itu keduanya saling mempengaruhi dan dipengaruhi oleh

subsistem lainnya maupun oleh sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Walaupun hukum dan politik mempunyai fungsi dan dasar pembenaran yang berbeda, namun keduanya tidak saling bertentangan. Hukum dan politik memberikan kontribusi sesuai dengan fungsinya untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Dalam masyarakat yang terbuka dan relatif stabil sistem hukum dan politiknya selalu dijaga keseimbangannya, di samping sistem-sistem lainnya yang ada dalam suatu masyarakat.

Hukum dan politik mempunyai kedudukan yang sejajar. Hukum tidak dapat ditafsirkan sebagai bagian dari sistem politik, demikian pula sebaliknya. Realitas hubungan hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsip-prinsip yang diatur dalam suatu sistem konstitusi, tetapi lebih ditentukan oleh komitmen rakyat dan elit politik untuk bersungguh-sungguh melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan semangat dan jiwanya. Olehnya itu perlu upaya untuk mengetahui pemahaman terhadap semangat dan jiwanya konstitusi. diantaranya dalam hal politik pembentukan hukum.

Bahan dan Metode

Kajian pembentukan hukum ini dilakukan untuk mengetahui model politik pembentukan hukum. Pendekatan yang digunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu pendekatan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pada pendekatan yang digunakan, maka dapat ditentukan sumber data penelitian ini, yaitu sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui kegiatan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum primer peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian. Setelah bahan hukum berhasil dikumpulkan dilakukan sistemanisasi, identifikasi, interpretasi, selanjutnya di analisis dengan analisis hukum (*legal opinion*). Teknik analisis semacam ini dikenal dalam penelitian ilmu-ilmu sosial dengan metode deskriptif analisis.

Pembahasan

Pembentukan hukum merupakan sub sistem dari Politik hukum. Politik hukum menurut Soerjono Soekanto, merupakan disiplin ilmu hukum yang mengkhususkan usaha merencanakan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan. Sedangkan menurut (Moh. Mahfud MD, 2006: 9) politik hukum adalah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah dengan meliputi: Pembentukan

Hukum yang berisi materi hukum yang direncanakan, pelaksanaan hukum yang telah ada, fungsi lembaga pembina aparat hukum, termasuk penegakkan hukum. Dengan demikian, mengkaji politik pembentukan hukum yaitu mengkaji proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi: perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, hukum. (UU No 10 tahun 2004)

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Bahkan menurut Hans Kelsen mengatakan Pembentukan hukum adalah rangkaian awal dari penegakkan hukum yang sangat penting untuk diperhatikan. (Hans Kelsen, 2007: 163)

Pembahasan politik pembentukan hukum, perlu diawali dengan penyamaan persepsi terhadap pertanyaan apakah hukum sama dengan undang-undang atau tidak. Perbedaan pendapat terjadi diantara para ilmuwan hukum untuk menjawab pertanyaan tersebut. Pendapat pertama, hukum itu adalah peraturan tertulis, pandangan ini dikemukakan oleh kaum dogmatik, hukum adalah peraturan tertulis yaitu undang-undang, kedua Kaum non Dogmatik hukum bukan hanya peraturan tertulis yaitu undang-undang saja (Achmad Ali, 2002: 130). Dalam pembahasan ini penulis menggunakan pandangan kaum dogmatik bahwa hukum itu adalah peraturan tertulis yaitu perundang-undangan, dengan tidak menafikan pemahaman yang kedua yaitu hukum bukan saja yang tertulis.

Konsep pembentukan hukum banyak teori yang dikemukakan oleh para pakar hukum tentang teori pembentukan hukum, diantaranya yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, 2007: 167). yang mengatakan bahwa pembentukan hukum dapat ditentukan menurut dua cara yang berbeda : Norma yang lebih tinggi dapat menentukan (1) organ dan prosedur pembuatan norma yang lebih rendah, (2) isi norma yang lebih rendah Meskipun norma yang lebih tinggi hanya menentukan organ dan itu pun berarti individu yang harus membuat norma yang lebih rendah dan itu pun berarti pula memberi wewenang kepada organ ini untuk menentukan prosedur pembentukan serta isi norma hukum yang lebih rendah tersebut atas kebijaksanaannya sendiri, maka norma lebih tinggi diterapkan pada pembentukan norma yang lebih rendah. Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen ini dapat memberikan penjelasan tentang siapa pembentuk hukum.

Menurut Montesqui (Jimly Asshiddiqie, 2010: 283) Pembentukan hukum dilakukan oleh kekuasaan legislatif. Montesqui membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang yaitu : kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Dimana kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan menghakimi atau menyelesaikan sengketa/konflik. Pembatasan kekuasaan pada tiga cabang kekuasaan diatas berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan. Dimana konsep awal mengenai pemisahan kekuasaan negara ini adalah kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya.

Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen maupun Montesqui dapat memberikan penjelasan tentang siapa pembentuk hukum yaitu norma yang lebih tinggi dan legislatif. Dengan demikian, teori pembentukan hukum merupakan perintah dari aturan yang lebih tinggi kepada lembaga pembentuk hukum. Lembaga tersebut mewakili rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Pembentukan hukum di Indonesia pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Memahami pembentukan hukum di Indonesia sebelumnya harus dipahami tata urutan /hierarchie peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dapat dilihat pada pasal 7 UU No 10 tahun 2004: Pertama, UUD 1945. Kedua, UU/PERPU. Ketiga, Peraturan Pemerintah. Keempat, Peraturan Presiden. Kelima, PERDA (Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota Perdes). (Pasal 7 UU No 10 tahun 2004 sekarang sudah diganti dengan UU No 12 tahun 2011)

Pada hierarchie diatas tampak UUD 1945 menempati posisi tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan kemudian disusul dibawahnya secara berurutan UU atau Peraturan Penganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan terakhir Peraturan Daerah. Posisi tertinggi UUD 1945 dalam tata urutan perundang-undangan sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari fungsinya sebagai konstitusi negara. Menurut UU No 10 tahun 2004 Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan (Pasal 3 ayat (1) UU No 10 tahun 2004). Tentang hal UUD 1945 sebagai konstitusi sebagaimana pandangan Hans Kelsen tentang pembuat hukum (norma hukum yang tertinggi) mengindikasikan bahwa UUD 1945 adalah pembentuk hukum tertinggi. Selanjutnya memberikan delegasi kepada lembaga negara untuk membuat

aturan perundang-undangan, yakni lembaga eksekutif dalam hal ini pemerintah dan lembaga legislatif sebagai refresentatif lembaga mewakili rakyat.

Menurut UUD 1945 pasal 20 ayat 1 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Memperhatikan pasal 20 UUD 1945 ini pembentuk hukum di Indonesia dipegang oleh DPR. Konsep ini sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Montesqui dalam teori trias politika bahwa kekuasaan legislatif (DPR) adalah membentuk hukum. Hanya saja, kekuasaan DPR dalam membentuk hukum tidak dapat dikerjakan secara mandiri melainkan harus bersama-sama dengan Presiden. Dimana setiap rancangan undang-undang harus dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Apabila rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang, itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Disamping itu, presiden berhak mengajukan rancangan undang kepada DPR sebagaimana dalam UUD 1945 pasal 5 (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan”.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dapat ditafsirkan bahwa Presiden hanya berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang usul inisiatif kepada DPR. Hanya saja, pasal 5 (1) ini, dihubungkan dengan pasal 20 ayat (2) “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”, dapat berarti DPR dalam membentuk undang-undang harus ada persetujuan atau bersama-sama dengan Presiden. Undang-undang itu dapat terbentuk apabila kedua kewenangan DPR dan Presiden tersebut dilaksanakan bersama-sama.

Dalam praktek pembentukan hukum di kenal beberapa karakter diantaranya karakter-karakter yang dikemukakan oleh Moh.Mahfud MD (2006: 25) yaitu: Pertama, Proses pembentukan hukum partisifatit/responsif adalah pembentukan hukum yang memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok sosial atau individu didalam masyarakat Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan keolmpok sosial atau individu dalam masyarakat. Pembentukan hukum dengan partisipasi masyarakat akan mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.Pembentukan hukum seperti ini dilakukan pada produk hukum yang responsif/populistik. Kedua, Pembentukan Hukum non partisipatif atau berlawanan dengan hukum responsif, adalah produk hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan–tuntutan kelompok maupun individu-individu didalam masyarakat. Dalam pembuatan hukumnya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Produk hukum

konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah bersifat positivis-instrumentalis yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Sedangkan menurut Gebriel A. Almond (1982: 49) bahwa dalam pembentukan hukum diawali dengan persiapan draf (naskah akademis) aturan perundang-undangan hukum yang hendak dirumuskan. Penyiapan draf (naskah akademis) dapat melibatkan berbagai pihak diantaranya Tokoh Masyarakat, Akademisi, Staf Ahli selanjutnya akan diproses secara bersama dua lembaga Negara yaitu Eksekutif dan Legislatif. Rancangan dari lembaga legislatif akan melahirkan produk hukum yang demokrasi sedangkan Rancangan dari eksekutif akan melahirkan produk hukum yang otoriter dan patrimonial. Sehingga perlu adanya proaktif dari lembaga legislatif dalam mengagaskan rancangan peraturan perundang-undangan. Lembaga legislatif yang dapat menghasilkan produk hukum yang baik jika memiliki kemampuan pendidikan, kemampuan ekonomi dan politik.

Hukum dalam pembentukannya dipengaruhi beberapa faktor diantaranya, pertama Pilihan bagi suatu pandangan dinamik atau hukum bertumpu di atas keyakinan bahwa hukum timbul sebagai suatu rancangan (*ontwerp*) dari suatu situasi tertentu untuk mencapai tujuan. Kedua dalam semua kejadian pada asal mula pembentukan hukum terdapat suatu rancangan dari suatu situasi kehidupan faktual menuju kesuatu tujuan non yuridikal ini adalah suatu kepentingan atau suatu nilai yang ingin dipenuhi atau dijamin dimasa depan dengan suatu perikatan atau suatu struktur organisasi singkatnya dengan hukum antara situasi kehidupan faktual dan tujuan yang diproyeksikan (Hans Kelsen, 2007: 167).

Uraian teori pembentukan hukum oleh para ahli menandakan cukup jelas dalam memahami konsep awal pembentukan hukum. Dimana lembaga yang mewakili rakyat harus melaksanakan tugasnya dalam pembentukan hukum, dengan senantiasa mengedepankan sikap pembentukan hukum responsif, Pembentukan hukum seperti ini akan melahirkan hukum yang sesuai dengan keinginan rakyatnya dan sesuai amanah konstitusi tertinggi atau norma tertinggi.

Hal yang terpenting juga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, lembaga pembentukan UU (pemerintah dan DPR) diharuskan membuka partisipasi masyarakat baik lisan maupun tulisan. UU N0 10 tahun 2004 pasal 53 memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan

peraturan daerah (Pasal 53 UU No 10 tahun 2004). Konsepsi ini merupakan upaya pembentukan hukum di Indonesia dapat memiliki karakter partisipatif. Proses pembentukan hukum partisipatif/responsif adalah pembentukan hukum yang memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Pembentukan hukum dengan partisipasi masyarakat akan mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Pembentukan hukum seperti ini dilakukan pada produk hukum yang responsif/populistik.

Pembentukan Hukum di Indonesia tidak membuka jalan pembentukan hukum yang non partisipatif atau berlawanan dengan hukum responsif, adalah produk hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu didalam masyarakat. Dimana dalam pembuatan hukumnya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah bersifat *positivis-instrumentalis* yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama sebagaimana yang termaktub dalam pasal 37 UU No. 10 Th. 2004. berkewajiban mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Apabila rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dengan demikian, terjadi pergeseran titik berat dari pemerintah kepada DPR setelah amandemen UUD 1945 sedangkan sebelumnya titik berat pembentukan UU adalah pemerintah. Titik berat pembentukan UU dari Pemerintah ke DPR, hal ini dapat diketahui dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen.

Hal yang terpenting juga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, lembaga pembentukan UU (pemerintah dan DPR) diharuskan membuka partisipasi masyarakat baik lisan maupun tulisan. UU NO 10 tahun 2004 pasal 53 memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah (Pasal 53 UU No 10 tahun 2004). Konsepsi ini merupakan upaya

pembentukan hukum di Indonesia dapat memiliki karakter partisipatif. Proses pembentukan hukum partisipatif/responsif adalah pembentukan hukum yang memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Pembentukan hukum dengan partisipasi masyarakat akan mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Pembentukan hukum seperti ini dilakukan pada produk hukum yang responsif/populistik.

Kesimpulan

Politik Pembentukan hukum di Indonesia berdasarkan konstitusi tertinggi yaitu UUD 1945 dilaksanakan oleh pemerintah dan DPR RI. DPR sebagai wakil rakyat dan Pemerintah memegang peran dalam pembentukan hukum dan DPR RI. DPR mengingat kedudukannya sebagai wakil rakyat di beri kewenangan lebih dari Pemerintah. Dalam hal apabila ada kedua lembaga ini mengajukan RUU yang sama dan waktu bersamaan maka yang akan dibahas adalah RUU yang diajukan oleh DPR, sedangkan pemerintah hanya sebagai pembanding.

DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi bersama pemerintah melakukan Proses Legislasi Nasional (Prolegnas) terhadap RUU yang akan dibahas. Prolegnas ini merupakan upaya dalam rangka mencapai pembentukan hukum agar tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya. Dalam rangka mencapai keinginan tersebut di berikan juga peluang kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan hukum. Sehingga hukum yang dilahirkan tersebut dapat bersifat responsif atau partisipatif. DPR dan Pemerintah, diharuskan membuka ruang untuk partisipasi masyarakat baik lisan maupun tulisan, baik dalam penyusunan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Daftar Pustaka

A. Almond, Gebriel "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik " dalam Colin Mac Andrews dan Mochtar Mas'oe'd (ed), 1982, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada Universty Press Jogjakarta,

Ahmad Ali, 2002 *Menguak Takbir Hukum* Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta

A. Hamid S. Attamimi UUD 1945-TAP MPR-Undang-undang " dalam Padmo Wahyono *Masalah Kenegaraan Indonesia Dewasa ini* (Jakarta Ghali Indonesia 1984

Irawn Sujito, 1969, *Teknik Membuat Undang-Undang*. Pradnya Paramita, Jakarta.

Iman Syaukani, 2004 *Dasar-dasar Politik Hukum* Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta.

-----, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis dan Materi)* Kanisius, Yogyakarta.

Kaelan, MS, 2004 *Pendidikan Pancasila* Paradigma Yogyakarta

Kelsen, Hans. 2007 *Teori Umum Hukum dan Negara* BEE Media Indoneisa Jakarta

Moh. Mahfud MD 2006 *Politik Hukum Dindonesia* LP3ES Jakarta

Soenobo Wirjosoegito, 2003, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghali Indonesia, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan RI.