

POLITIK HUKUM DALAM PROGRAM LEGISLASI DI INDONESIA

Muh Farhan Arfandy¹, Universitas Indonesia, Muhfarhanarfandy@gmail.com

A Rafika Maharani², Universitas Hasanuddin, Andirafikamhr@gmail.com

ABSTRAK

Penyusunan undang-undang yang demokratis harus menggambarkan peran hukum sebagai alat untuk memfasilitasi dinamika masyarakat. Dengan cara ini, peran hukum dalam negara yang sedang mengalami perubahan dapat mencakup semua kompleksitas masyarakat seperti Indonesia. Perkembangan teknologi dan industri menuntut kehadiran suatu kerangka hukum yang mampu mencapai tujuan yang diinginkan oleh masyarakat. Dalam artikel ini, akan dibahas tentang politik hukum dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yang berkaitan dengan Konstitusi, sehingga dampaknya sesuai dengan yang diinginkan. Tujuan dari artikel ini antara lain, untuk mengetahui bagaimana aspek yang mempengaruhi legislasi di Indonesia, dan untuk mengetahui bagaimana Politik Hukum Legislasi di Indonesia. Adapun metode penelitian yang akan digunakan menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan. Untuk menghasilkan kualitas yang berbeda dengan kualitas legislasi saat ini membutuhkan proses dalam menghasikan produk tersebut, yaitu undang-undang, tanpa perubahan dalam mekanisme tersebut maka tidak bisa lagi kita berharap terjadi perubahan kualitas dengan mesin proses yang sama. Kekuasaan politik yang dijalankan oleh pemerintah bersama lembaga-lembaga kenegaraan lainnya, harus sesuai dengan konstitusi yang telah disepakati bersama demi tegaknya negara hukum. Dalam hal ini semua komponen bangsa, baik organisasi politik, harus secara sadar melaksanakan kewajibannya sesuai dengan aturan hukum.

KATA KUNCI: *Politik Hukum; Legislasi; Negara Hukum.*

ABSTRACT

The drafting of democratic legislation should reflect the role of law as a tool to facilitate the dynamics of society. In this way, the role of law in a changing country can encompass all the complexities of a society like Indonesia. The development of technology and industry demands the presence of a legal framework capable of achieving the goals desired by society. This article will discuss legal politics in the formation of laws in Indonesia in relation to the Constitution, ensuring that the impact aligns with the intended outcomes. The aims of this article include understanding the aspects that influence legislation in Indonesia and understanding the Legal Politics of Legislation in Indonesia. The research method used will be normative research with a conceptual approach and a legislative approach. To produce a quality different from the current legislation requires a process in creating these products, namely laws, without changes in the mechanism, we cannot expect a change in quality with the same process machine. Political power exercised by the government along with other state institutions must comply with the constitution that has been mutually agreed upon for the upholding of the rule of law. In this regard, all components of the nation, including political organizations, must consciously fulfill their obligations in accordance with the rule of law.

¹ Muh Farhan Arfandy, Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia

² A Rafika Maharani, Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

KEYWORD: *Legal Politics; Legislation; Rule of Law.*

I. PENDAHULUAN

Pasca amandemen UUD 1945, terjadi pergeseran dalam konsep negara hukum di Indonesia. Sebelumnya, negara ini mengikuti prinsip *rechtstaat* atau *rule of law*, tetapi setelah amandemen, pendekatan ini berubah menjadi konsep negara hukum Indonesia. Perubahan ini memiliki implikasi yang signifikan, terutama dalam konteks sistem hukum global. Konsep negara hukum yang mengadopsi prinsip *rechtstaat* dan *rule of law* memiliki dampak yang besar bagi Indonesia.³ Secara sederhana, negara hukum menegaskan tujuannya untuk menjaga keteraturan hukum, di mana aturannya umumnya berbasis pada hukum yang diterima oleh masyarakat dalam suatu negara.⁴

Konsep negara hukum tidak hanya menandakan bahwa negara bukanlah Negara Kekuasaan (*Machtstaat*), tetapi juga mencakup pengakuan terhadap prinsip negara hukum dan konstitusi, serta penerimaan prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan (*Separation of Power*).⁵ Dalam kerangka sistem ketatanegaraan yang tercantum dalam konstitusi, hak asasi manusia dijamin oleh undang-undang. Sejak zaman Yunani Kuno, konsep negara hukum telah menjadi subjek pembahasan yang diperdebatkan oleh para ahli. Plato dan Aristoteles, misalnya, menganggapnya sebagai topik dialektika yang menarik dan meramalkan akan terus relevan di masa depan. Faktanya, konsep negara hukum terus menjadi topik yang populer dalam pembahasan sistem ketatanegaraan di berbagai negara.⁶ Menurut konsep trias politica yang diajukan oleh Montesquieu, lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif tidak memiliki dominasi yang mutlak dalam menjalankan pemerintahan. Dalam konteks ini, lembaga eksekutif selalu diawasi oleh lembaga legislatif, yang dalam konteks Indonesia disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Diskusi politik hukum seputar konsep *Rechtstaat* pada masa Orde Baru diwarnai oleh dua pandangan yang berbeda dan sering kali bertentangan. Salah satunya merujuk pada makna harfiah *Rechtstaat* sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU 45.

Penafsiran resmi mengenai *Rechtstaat* sering kali terkait dengan konsep integralistik, meskipun dihubungkan dengan prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945, dan umumnya ditemukan dalam pembahasan di DPR. UU 45 tidak memberikan definisi konkret tentang

³ Sulaiman, "Epistemologi Negara Hukum Indonesia", *Jurnal Nasional Hukum* Vol. 2 (1), 2016, hlm. 543.

⁴ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 60.

⁵ Zulkarnaen Ridwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Jurnal Fiat Justisia* Vol. 5 (2), 2012, hlm. 143.

⁶ Haposan Siallagan, "Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia", *Jurnal Sosiohumaniora* Vol. 18 (2), 2016, hlm. 131.

Rechtsstaat selain dari keterangan yang tercantum dalam penjelasannya: "Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*), di mana tidak ada yang dikecualikan atau dikecualikan dari tanggung jawab jika melakukan pelanggaran hukum." Hukum di Indonesia tidak selalu dapat dianggap sebagai penjamin yang efektif dalam menegakkan kepastian hukum, melindungi hak-hak masyarakat, atau menghadirkan keadilan. Banyak peraturan yang terbukti tidak cukup tajam untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, gagal menegakkan prinsip keadilan, dan tidak mampu berfungsi sebagai pedoman yang jelas untuk menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa ditangani oleh hukum. Bahkan, banyak produk hukum yang sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik dari pihak yang berkuasa secara dominan. Tampaknya politik sering kali ikut campur dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum, sehingga menciptakan domain politik hukum. Politik hukum bisa dijelaskan secara sederhana sebagai kebijakan politik (*legal policy*) yang disahkan atau direalisasikan oleh pemerintah secara nasional; ini juga melibatkan pemahaman tentang bagaimana politik dapat mempengaruhi hukum dengan mempertimbangkan kekuatan politik yang mempengaruhi proses pembentukan dan penegakan hukum.

Hukum adalah hasil dari proses politik yang dirancang dan disahkan oleh negara dengan tujuan mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mencapai kesejahteraan melalui kepastian hukum, keadilan, dan manfaat bagi semua. Politik dan hukum saling terkait dan merupakan domain negara, dari tingkat pusat hingga tingkat terendah di seluruh wilayah Indonesia. Evaluasi terhadap keberhasilan politik tidak hanya diukur dari jumlah undang-undang yang dihasilkan, tetapi juga dari sejauh mana akses terhadap keadilan dirasakan oleh mayoritas warga, terutama di kalangan masyarakat pedesaan.⁷ Rasionalitas dan moralitas hukum bergantung pada prinsip kemanusiaan, yang menitikberatkan pada hak-hak dan kewajiban asasi manusia. Hukum yang ada seharusnya dipandu oleh semangat untuk memperjuangkan kemanusiaan dan diterapkan tanpa adanya diskriminasi. Manusia sebagai makhluk sosial memiliki dimensi politik dan kesadaran akan kepentingan bersama, sehingga hukum dianggap sebagai institusi kehidupan bersama yang menetapkan norma, sementara negara dianggap sebagai lembaga efektif yang mengatur kehidupan sosial.⁸

Dalam konteks tulisan ini, istilah "politik" mengacu pada kebijakan hukum yang diterapkan atau akan diterapkan secara nasional oleh pemerintah. Kebijakan hukum ini mencakup dua hal: Pertama, pembangunan hukum yang melibatkan pembentukan dan pembaruan materi hukum agar sesuai dengan kebutuhan. Kedua, implementasi ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan

⁷ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 155.

⁸ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 15.

fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dengan demikian, politik hukum mencakup proses pembentukan dan implementasi hukum, yang mencerminkan arah dan sifat dari pembangunan dan penegakan hukum. Dalam upaya menciptakan masyarakat yang sejahtera, campur tangan negara dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat menjadi suatu keharusan yang tak terelakkan. Campur tangan pemerintah tersebut harus diatur dalam perundang-undangan yang mengikat, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Oleh karena itu, dalam praktik penyelenggaraan negara, kebijakan yang diformulasikan dalam legislatif menjadi hal yang tak terpisahkan, karena berperan sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan kegiatan yang dijalankan oleh negara. Meningkatkan kualitas produk legislasi nasional menjadi sangat penting untuk mencapai tujuan negara sebagai negara kesejahteraan sesuai dengan amanat konstitusi. Oleh karena itu, upaya untuk menghasilkan legislasi yang progresif menjadi tanggung jawab besar bagi aktor lembaga negara seperti DPR, DPD, dan Pemerintah.⁹

Kata "Legislasi" berasal dari kata "*Legislation*" dalam bahasa Inggris. Dilihat dari segi linguistik maupun dalam konteks ilmu hukum, "Legislasi" memiliki makna yang dualistik, yang mengacu pada dua hal berikut: 1.) Proses pembentukan hukum (Perundang-undangan); 2.) Hasil dari proses pembentukan hukum (Perundang-undangan).¹⁰ Aan Eko berpendapat bahwa meskipun berbagai peraturan perundang-undangan telah mengatur proses pembentukan undang-undang, namun pada kenyataannya, hal tersebut masih belum memenuhi prinsip negara hukum. Menurutnya, hal ini terlihat dalam dua aspek utama: *Pertama*, hubungan antara pemerintah dan rakyat tidak semata-mata didasarkan pada kekuasaan, melainkan juga pada norma objektif yang mengikat kedua belah pihak. *Kedua*, norma objektif, yang sering disebut sebagai hukum, tidak hanya harus memenuhi syarat formalitas, tetapi juga harus secara substansial mampu menerapkan keadilan dan responsif terhadap perubahan.¹¹

Tentu saja, ini berkaitan erat dengan kualitas suatu peraturan perundang-undangan. Evaluasi kualitas sebuah Undang-Undang bisa dilihat dari seberapa seringnya Undang-Undang tersebut diuji di Mahkamah Konstitusi (MK), serta apakah Undang-Undang tersebut dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Undang-undang harus memiliki kemampuan untuk mengatur, melindungi, dan mengatur tata tertib kepentingan umum, sehingga dapat mencapai hasil yang diinginkan. Proses pembentukan hukum seharusnya mengarahkan kita pada esensi hukum (*law truth*), yang berarti bahwa pembuatan undang-undang

⁹ M Ilham F Putuhena, "Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif", *Jurnal RechtsVinding* Vol. 2 (3), 2013, hlm. 377.

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 31-32.

¹¹ Aan Eko Widiarto, *Mengukur Kualitas Legislasi Dalam Perspektif Legisprudence*, (Jakarta: Konferensi Negara Hukum, 2012), hlm. 3.

merupakan upaya untuk mempromosikan dan menjaga kepentingan tertentu atau menempatkan satu kepentingan di atas yang lain.

Penyusunan undang-undang yang demokratis harus menggambarkan peran hukum sebagai alat untuk memfasilitasi dinamika masyarakat. Dengan cara ini, peran hukum dalam negara yang sedang mengalami perubahan dapat mencakup semua kompleksitas masyarakat seperti Indonesia. Perkembangan teknologi dan industri menuntut kehadiran suatu kerangka hukum yang mampu mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan oleh masyarakat. Di Indonesia, tujuan-tujuan tersebut telah diuraikan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah berusaha menerapkan nilai-nilai tersebut secara konkret dalam setiap produk legislasi. Dibutuhkan suatu strategi politik hukum untuk meningkatkan efisiensi legislasi nasional, baik dari segi jumlah maupun mutunya. Hal ini bertujuan untuk memperbaiki kinerja DPR yang kurang memadai dalam menjalankan tugas legislasi, menuju kepada suatu desain politik hukum legislasi nasional yang optimal, bersih dari praktik korupsi, dan demokratis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan ke depan (*clean and good law making process*).

II. METODE PENELITIAN

Dalam artikel ini, akan dibahas tentang politik hukum dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yang berkaitan dengan Konstitusi, sehingga dampaknya sesuai dengan yang diinginkan. Tujuan dari artikel ini antara lain, *Pertama*, Untuk mengetahui bagaimana aspek yang mempengaruhi legislasi di Indonesia. *Kedua*, Untuk mengetahui bagaimana Politik Hukum Legislasi di Indonesia. Adapun metode penelitian yang akan digunakan dalam pembahasan kali ini akan menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan, dengan metode analisis deskriptif-analitik.

III. ASPEK YANG MEMPENGARUHI LEGISLASI DI INDONESIA

Menurut konsep trias politica yang diajukan oleh Montesquieu, lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif tidak memiliki dominasi yang mutlak dalam menjalankan pemerintahan. Dalam konteks ini, lembaga eksekutif selalu diawasi oleh lembaga legislatif, yang dalam konteks Indonesia disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Diskusi politik hukum seputar konsep *Rechtsstaat* pada masa Orde Baru diwarnai oleh dua pandangan yang berbeda dan sering kali bertentangan. Salah satunya merujuk pada makna harfiah

Rechstaat sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU 45. Penafsiran resmi mengenai Rechstaat sering kali terkait dengan konsep integralistik, meskipun dihubungkan dengan prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945, dan umumnya ditemukan dalam pembahasan di DPR. UU 45 tidak memberikan definisi konkret tentang *Rechstaat* selain dari keterangan yang tercantum dalam penjelasannya: "Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (*Rechstaat*), di mana tidak ada yang dikecualikan atau dikecualikan dari tanggung jawab jika melakukan pelanggaran hukum".¹²

Fenomena dalam konteks ketatanegaraan ini mengajarkan bahwa peran DPR memiliki strategi yang sangat penting dalam membentuk substansi dari sebuah undang-undang. Tanggung jawab terhadap kualitas produk legislasi secara khusus menjadi fokus DPR. Dalam konteks demokratisasi melalui proses legislasi, peran DPR memiliki dampak yang signifikan dalam mengarahkan konsolidasi demokrasi. Pentingnya fungsi tersebut dapat dilihat dari evaluasi terhadap kualitas sebuah undang-undang, yang menjadi kunci keberhasilan dalam memperkuat konsolidasi demokrasi.

Tiga karakteristik pokok yang menyiratkan bahwa hukum (undang-undang nasional yang dihasilkan melalui proses legislatif) memiliki kedudukan yang paling tinggi. Konsep *rechtsstaat* juga menegaskan prinsip bahwa undang-undang nasional merupakan hukum yang memiliki status paling tinggi (mengatasi norma apapun yang berlaku secara informal dalam masyarakat). Dalam bahasa Belanda, *rechtsstaat* juga dapat diartikan sebagai *de hoogste rechtsstaat*, atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *the supreme state of law*, yang jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, bukan lagi hanya berarti "Negara Hukum", tetapi lebih sebagai "status supremasi hukum dari perundang-undangan nasional", yang mengikat siapa pun yang berada di wilayah di mana hukum nasional tersebut berlaku, baik mereka warga biasa maupun pejabat dalam struktur kekuasaan.¹³ Studi hukum yang berfokus pada legislasi seperti ini termasuk dalam cakupan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzbungswissenschaft*), yang merupakan bagian dari Hukum Tata Negara, khususnya dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*).¹⁴

Menurut Burkhardt Kreams, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) merupakan disiplin ilmu yang relatif baru dan

¹² Todung Mulya Lubis, *Pencarian Ham: Dilema Politik-Hukum Orde Baru Indonesia (1966-1990)*, Dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hlm. 169.

¹³ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*, (London: Harper & Row, Publishers New York, Hagerstown, San Francisco, 1978), hlm. 22.

¹⁴ Budiman N.P.D. Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 4-5.

bersifat lintas disiplin, berhubungan erat dengan ilmu politik dan sosiologi. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) berfokus pada aktivitas pembentukan peraturan perundang-undangan dan memiliki sifat yang normatif. Meskipun dasarnya adalah studi hukum di dalam ranah perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), namun hal ini tidak bisa dipisahkan dari kajian politik dan sosiologi. Dalam mempelajari hukum dalam konteks ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), penting untuk memahami bahwa hukum, meskipun berakar pada aspek hukum, pada intinya mencerminkan proses-proses yang terjadi dalam kehidupan sosial dan politik.¹⁵

Bivitri Susanti memandang bahwa terdapat dua faktor yang memengaruhi proses legislasi, yakni: pertama, kemampuan individu anggota parlemen; dan kedua, dukungan yang diterima dari rekan-rekan sejawat.¹⁶ Menurut pandangan Daniel Dhakidae, kemampuan individu anggota parlemen dapat dilihat dari ketrampilan mereka dalam merumuskan dan mengimplementasikan argumen secara efektif. Faktor pertama adalah kepekaan politik, yang merujuk pada "kemampuan untuk memahami, menghargai, dan empati terhadap isu-isu, pertempuran, dan nasib negara serta konstituennya yang diwakilinya". Untuk memastikan bahwa kualitas ini berfungsi secara optimal, diperlukan juga kemampuan dasar yang kuat, yaitu kemampuan teknis yang terdiri dari "pengetahuan dan kesadaran akan tanggung jawab anggota parlemen terhadap hak dan kewajibannya".

Dua kualitas utama ini harus didukung oleh kemampuan anggota parlemen untuk mengumpulkan informasi, mengolahnya, dan kemudian menggunakannya dalam proses pembuatan kebijakan. Kualitas terakhir ini disebut sebagai kemampuan metode. Selanjutnya, kapasitas dukungan institusional anggota parlemen terkait dengan manajemen lembaga DPR. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Implikasi dari pernyataan tersebut adalah bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh negara/pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan/pemerintahan harus didasarkan pada hukum dan memberikan kepastian hukum, dengan dukungan penerapan hukum yang baik serta penegakan peraturan perundang-undangan yang tegas dan tidak memihak.

Dalam ranah perundang-undangan, saat ini terjadi kecenderungan pembentukan peraturan perundang-undangan secara berlebihan tanpa

¹⁵ Tom Campbell & Adrienne Stone, *Law and Democracy*, (Burlington: Dartmouth Publishing Company Ashgate Publishing Limited, 2003), hlm. 11.

¹⁶ Bivitri Susanti, "Problem Kelembagaan Dalam Proses Legislasi", Makalah disampaikan dalam "Seminar Memperbaiki Kualitas Pembuatan Undang-Undang di Indonesia", Jakarta: The Habibie Centre, Hotel Nikko, 8 Maret 2007.

memperhatikan arah dan prioritas pembangunan nasional. Hal ini diperparah dengan rendahnya kualitas sebagian besar peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, yang tercermin dalam banyaknya peraturan perundang-undangan yang konflik, bermakna ganda, inkonsisten, dan tidak operasional, baik dalam tingkatannya sendiri maupun dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, status supremasi hukum dari peraturan perundang-undangan nasional yang mengikat siapa pun yang berada di wilayah di mana hukum nasional tersebut berlaku, baik warga biasa maupun pejabat dalam struktur kekuasaan, menunjukkan bahwa legislasi juga tak dapat dilepaskan dari politik hukum negara.

Pada dasarnya, hukum menjadi pedoman fundamental dalam perilaku, baik bagi pemerintah maupun masyarakat umum, termasuk pelaku ekonomi. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus disusun dengan cara yang sederhana, jelas, tegas, dan konsisten agar mudah dimengerti dan diterapkan. Jumlah peraturan perundang-undangan juga sebaiknya tidak terlalu banyak, agar tidak menghambat pihak-pihak terkait dalam melaksanakan dan mematuhi hukum. Hanya dengan memiliki peraturan perundang-undangan yang sederhana dan teratur, kepastian hukum dapat terwujud, menciptakan lingkungan kerja yang kondusif untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan.¹⁷

Ketika terdapat terlalu banyak peraturan perundang-undangan dengan kualitas rendah, dampaknya tidak hanya terbatas pada tingkat kepatuhan yang rendah, tetapi juga menghasilkan konsekuensi sosial ekonomi yang cukup signifikan, sebagaimana dijelaskan oleh Bappenas sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan negara mengalami penurunan kinerja yang kurang optimal, bukan hanya disebabkan oleh kurangnya kapabilitas sumber daya manusia, tetapi juga karena undang-undang yang menjadi dasar operasionalnya belum mendukung pencapaian kinerja yang baik.
2. Rasa aman dalam bekerja terganggu. Bagi aparatur pemerintah, menerapkan peraturan perundang-undangan dalam jumlah yang besar dan dengan kualitas yang rendah meningkatkan risiko dalam melaksanakan tugas.
3. Masyarakat membayar lebih dari yang seharusnya. Peraturan perundang-undangan dalam berbagai bidang menjadi dasar hukum bagi berbagai jenis pungutan resmi yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah.
4. Inefisiensi anggaran terjadi dalam biaya investasi, implementasi, dan penegakan hukum. Jumlah peraturan perundang-undangan yang berlebihan

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 17.

menjadi beban bagi APBN/APBD, baik pada tahap pembentukan maupun pelaksanaan dan penegakannya.

5. Minat investasi menurun, terutama *Foreign Direct Investment* (FDI).
6. Hilangnya kesempatan dan lapangan kerja karena investor kurang berminat menanamkan investasinya akibat jumlah undang-undang yang berlebihan dan kualitas yang kurang baik.
7. Hilangnya kesempatan untuk melakukan program pembangunan lain, seperti pengentasan kemiskinan dan kesehatan.

Untuk mengatasi masalah ini dan mendorong kinerja pembangunan yang lebih baik serta memastikan kepastian hukum, diperlukan tindakan luar biasa berupa reformasi regulasi. Hal ini bukan hanya reformasi biasa, tetapi juga langkah-langkah legislasi yang progresif.

IV. POLITIK HUKUM LEGISLASI DI INDONESIA

Politik hukum merupakan kebijakan hukum yang dirancang atau dilaksanakan oleh pemerintah secara nasional, termasuk dalam hal: (i) pengembangan hukum, yang mencakup pembentukan atau revisi hukum baik dalam bentuk undang-undang maupun materi hukum yang dianggap tidak sesuai atau asing dengan kebutuhan, serta pembuatan peraturan perundang-undangan yang sesuai; dan (ii) penerapan ketentuan hukum yang ada, termasuk penegakan fungsi lembaga-lembaga dan pelatihan aparat penegak hukum.¹⁸ Menurut Mahfud MD, politik hukum diartikan sebagai kebijakan atau kerangka kebijakan resmi mengenai hukum yang akan diimplementasikan melalui pembentukan hukum baru atau perubahan pada hukum yang ada untuk mencapai tujuan nasional. Ada kebijakan hukum yang memiliki sifat permanen atau berjangka panjang, serta ada pula yang bersifat periodik.

Menurut Mahfud MD, ada empat prinsip panduan yang harus diperhatikan dalam merumuskan hukum atau kebijakan negara, termasuk dalam pembentukan undang-undang di bidang legislatif:¹⁹

1. Prinsip pertama adalah menjaga keutuhan bangsa baik secara ideologis maupun teritorial dalam kebijakan publik dan politik hukum. Tidak ada undang-undang atau kebijakan di Indonesia yang boleh mengancam

¹⁸ Dadan Muttaqien, "Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia terhadap Perbankan Syariah Pasca Disahkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah", *Jurnal Mimbar Hukum dan Peradilan* 70, 2010, hlm. 23.

¹⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2012), hlm 28-29.

integritas negara, baik secara ideologis maupun wilayahnya. Politik hukum dan ketertiban umum harus dijaga bersama dan tidak boleh dihancurkan oleh nilai-nilai sektarian.

2. Prinsip kedua adalah berdasarkan pada upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan negara hukum (*rule of law*) dalam kebijakan publik dan hukum. Indonesia adalah negara demokrasi yang memberikan kekuasaan kepada rakyat untuk menentukan arah kebijakan negara melalui perjuangan politik yang sehat, namun juga merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi prinsip hukum. Oleh karena itu, setiap kebijakan pemerintah harus selaras dengan prinsip-prinsip hukum dan filosofi hukum yang mendasarinya.
3. Prinsip ketiga adalah didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam kebijakan publik dan politik hukum. Indonesia tidak menganut liberalisme, tetapi mengikuti prisma individualisme dan kolektivisme dengan fokus pada kesejahteraan bersama dan keadilan sosial. Oleh karena itu, solidaritas, kerjasama, dan toleransi ditegaskan dalam prinsip-prinsip Pasal 33 dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 dalam pembangunan ekonomi dan sosial rakyat.
4. Prinsip terakhir adalah didasarkan pada prinsip toleransi beragama dan keadaban dalam kebijakan publik dan politik hukum. Indonesia bukanlah negara agama, sehingga tidak boleh membuat kebijakan hukum atau politik berdasarkan atau diatur oleh agama tertentu dengan nama apapun. Indonesia juga bukan negara atas nama agama. Oleh karena itu, setiap kebijakan hukum harus sesuai dengan ajaran agama-agama sebagai sumber hukum materiil yang dipahami sebagai dokumen resmi dan berbagai bentuk hukum setelah diproses oleh dokumen hukum lainnya.

Cakupan politik hukum minimal mencakup tiga aspek, yaitu: *Pertama*, kebijakan resmi mengenai hukum yang akan ditegakkan atau tidak ditegakkan untuk mencapai tujuan nasional; *Kedua*, konteks politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang dapat memengaruhi pembentukan suatu produk hukum; dan yang *Ketiga*, pelaksanaan hukum di lapangan.²⁰ Hukum merupakan bagian integral dari masyarakat karena mengatur kehidupan sosial, sehingga proses pembentukan undang-undang tidak hanya dipandang sebagai tugas teknis-profesional, tetapi juga sebagai suatu upaya yang berasal dari konteks sosial, memiliki tujuan sosial, dan dampak sosial yang berkelanjutan, yang terjadi

²⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 3.

secara dialektis dan simultan, dengan memperhatikan tiga fase: eksternalisasi, objektivasi, dan internalisasi.²¹

Evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan nasional dilakukan untuk menentukan undang-undang mana yang masih berlaku secara efektif dan undang-undang mana yang sebenarnya sudah tidak berlaku atau menjadi "*sleeping law*" atau "*dead law*". Menguji hukum dengan memperhatikan tanggapan sosial menjadi hal yang penting karena memisahkan hukum dari tanggapan sosial berarti mereduksi makna hukum itu sendiri. Evaluasi terhadap legislasi nasional harus memperhatikan kepentingan nasional secara ideologis, yang tercermin dalam Pancasila dan UUD 1945, serta akan menilai hukum dari zaman kolonial hingga era reformasi saat ini. Hal ini karena telah terjadi perubahan ideologis dan sosial yang signifikan, serta pertumbuhan masyarakat yang cepat, yang telah menyebabkan banyak undang-undang tidak lagi relevan dengan situasi saat ini.

Evaluasi tersebut juga bertujuan untuk mengidentifikasi undang-undang yang menjadi hambatan dalam kemajuan pembangunan nasional, serta untuk mendorong konsistensi antara kebijakan dan regulasi. Tinjauan komprehensif ini juga harus menghasilkan rekomendasi untuk pembatalan dan perbaikan undang-undang yang ada. Proses evaluasi ini diharapkan dapat membantu dalam penyusunan Program Legislatif Nasional (Prolegnas) yang lebih terarah dan efektif.²² Pembuatan hukum melibatkan dinamika struktur sosial dan perilaku masyarakat. Struktur sosial dalam masyarakat demokratis biasanya menghasilkan peraturan perundang-undangan yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi.

Sebaliknya, dalam masyarakat yang bersifat totaliter, kecenderungan pembentukan sistem hukum dan peraturan akan mencerminkan sifat otoriternya, meskipun kemungkinan adanya regulasi totaliter juga dapat muncul dalam konteks budaya hukum yang berbeda. Proses pembentukan undang-undang yang responsif memberikan kesempatan bagi partisipasi dan keterbukaan bagi berbagai kelompok atau organisasi masyarakat dalam menentukan kebijakan publik. Dengan demikian, pembuatan undang-undang menjadi forum politik di mana berbagai pihak dapat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan.

Pembentukan dan penafsiran hukum tidak dapat dipisahkan dari pengaruh aspek sosial, seperti moralitas dalam masyarakat, nilai-nilai pembuat undang-undang, agama, dan keragaman politik. Ini berarti bahwa hukum tidak berdiri sendiri terpisah dari konteks sosial, dan cenderung "*negotiable, subjective and*

²¹ Bernard L Tanya, *Hukum dalam Ruang Sosial*, (Surabaya: Srikandi, 2005), hlm. 3.

²² Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 2002), hlm. 18.

poliy-dependent as politics".²³ Duverger, dalam karya yang dikutip oleh C.J.M. Schuyt, menyatakan bahwa karena hukum selalu menjadi pusat pertarungan kekuasaan politik, ia juga dapat memicu konflik dalam masyarakat.²⁴ Prinsip "kebahagiaan terbesar masyarakat" yang diusulkan oleh Jeremy Bentham, untuk memungkinkan pemerintah menemukan cara untuk mewujudkan kebaikan sejati masyarakat, memberikan panduan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mencerminkan dinamika dan kebutuhan masyarakat, serta cara masyarakat menghadapi dan menyelesaikan permasalahan. Penyelarasan dengan nilai-nilai ini membuat hukum menjadi responsif terhadap keadaan di masa depan ketika undang-undang tersebut diundangkan.²⁵

Proses pembentukan undang-undang harus mencerminkan pemahaman hukum dalam masyarakat, serta memunculkan pola-pola perilaku baru yang sesuai dengan kebutuhan saat itu.²⁶ Dengan demikian, akan terbentuk kesadaran hukum baru yang sesuai dengan tuntutan zaman. Untuk memastikan bahwa hukum benar-benar memengaruhi perilaku warga negara, penting untuk melakukan sosialisasi mengenai ketentuan hukum tersebut agar dapat diterima dan dijalankan oleh masyarakat secara luas. Kehadiran alat komunikasi menjadi salah satu elemen kunci dalam menyebarluaskan dan menginternalisasi hukum, baik melalui proses formal maupun informal, sehingga tujuan hukum dapat tercapai dengan efektif.²⁷

Supremasi hukum dapat ditentukan oleh dua faktor utama: pertama, apakah proses pembuatan undang-undang tersebut dilakukan secara tepat dan kemudian disahkan secara demokratis, dan kedua, apakah undang-undang tersebut ditaati dan dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakatnya. Kedua faktor tersebut, baik secara eksplisit maupun implisit, berkontribusi pada tingkat keseimbangan politik yang terwujud dalam konstitusi yang bersangkutan. Dari uraian ini, dapat disimpulkan bahwa konstitusi suatu negara haruslah mencerminkan keseimbangan sosial-politik yang ada, yang juga dikenal sebagai *socio-equilibrium*. Hal ini memastikan bahwa hukum dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak tanpa memberikan keuntungan yang tidak proporsional kepada salah satu pihak. Oleh karena itu, penting untuk terdapat kesepahaman atau kesamaan persepsi terhadap isi peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, yang melibatkan

²³ Roberto M. Unger, *Law and Modern Society*, New York: Free Press, 1975, hlm. 180.

²⁴ C.J.M. Schuyt, *Rechts Sociologie*, (Rotterdam: Universitaire Pers, 1971), hlm. 99.

²⁵ Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*, (India: NM. Triparti, 1975), hlm. 13.

²⁶ Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm. 69.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 119.

berbagai pihak seperti masyarakat, partai politik, organisasi kemasyarakatan, serta lembaga pemerintah dan negara lainnya.

Proses pembentukan, implementasi, dan penegakan hukum, serta aktor yang terlibat di dalamnya, sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik, ekonomi, dan budaya sosial. Di Indonesia, terlihat bahwa kekuatan politik memiliki dampak yang signifikan terhadap pembentukan dan penerapan hukum. Pikiran manusia, yang dipandu oleh kehendak bebas, memiliki potensi untuk membuat berbagai keputusan yang berbeda atau bahkan bertentangan. Oleh karena itu, diperlukan standar perilaku yang jelas untuk membedakan perilaku yang dapat diterima oleh masyarakat dari yang tidak dapat diterima. Sebagai penyelenggara politik negara, pemerintah harus memiliki kemampuan untuk memberikan pedoman atau batasan terhadap produk hukum yang dihasilkan, sehingga dapat mencegah terjadinya penafsiran yang keliru di antara berbagai pihak dan golongan serta mendorong terciptanya kepastian hukum.²⁸ Kepastian hukum terkait dengan efektivitas hukum hanya akan terjamin jika negara memiliki mekanisme yang memadai untuk memastikan penerapan peraturan yang ada, sehingga aparat penegak hukum memainkan peran yang signifikan. Perubahan dalam hukum lebih sering timbul dari proses politik daripada tindakan kebijakan yang diambil oleh lembaga hukum untuk memenuhi tuntutan dari para aktor politik.

Dalam konteks ini, perlu ada pemisahan yang jelas antara hukum dan politik, dan pelanggaran terhadap hukum harus ditindaklanjuti secara tegas tanpa pandang bulu.²⁹ Kepastian hukum harus memiliki dimensi formal dan substansial yang signifikan. Kinerja formal mencakup konsistensi dalam menerapkan prosedur dan metode yang seragam untuk menangani perilaku yang melanggar norma hukum. Rawls memberi nilai tinggi pada kinerja formal hukum karena dianggap mampu menjamin keadilan substansial. Undang-undang memberikan kerangka kelembagaan untuk tindakan otoritas politik dalam negara. Pembentukan dan implementasi hukum sangat dipengaruhi oleh karakter dan sifat negara, serta terkait erat dengan dinamika kekuasaan politik dan proses perubahan dalam struktur sosial.

Maka, ke depannya diperlukan sebuah strategi politik hukum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produk legislasi (undang-undang), yang seharusnya tidak hanya demokratis dalam substansi dan formatnya, tetapi juga dalam proses pembuatannya yang bersih dan transparan (*clean and good law making process*), terutama dengan menghindari korupsi, kolusi, dan

²⁸ Mulyana W. Kusumah, *Beberapa Perkembangan Pemikiran dan Masalah Dalam Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 36.

²⁹ Ronny Hanitijo dan Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hlm. 159.

nepotisme, serta mencapai jumlah yang sesuai dengan target yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Dengan demikian, produk legislasi nasional kita dapat berfungsi sebagai pedoman dan pembatas bagi berfungsinya sistem pemerintahan dan masyarakat. Dengan demikian, produk-produk legislasi nasional ke depan akan menjadi pengejawantahan dari aspirasi masyarakat dalam kerangka pencapaian tujuan negara, bukanlah hasil dari tekanan politik dari kelompok-kelompok tertentu (seperti partai politik, agama, etnis, atau kelompok mayoritas), terlebih lagi bukan akibat permintaan dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan ekonomi dan keuangan global (kapitalisme global).

V. KESIMPULAN

Dalam ranah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, terdapat kecenderungan untuk membuat banyak peraturan tanpa mempertimbangkan arah dan prioritas pembangunan nasional. Hal ini semakin diperparah dengan rendahnya kualitas sebagian besar peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang tercermin dalam jumlah yang signifikan dari peraturan yang saling bertentangan, tidak konsisten, dan tidak berfungsi secara efektif, baik di tingkat lokal maupun dalam kaitannya dengan hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian, keberadaan supremasi hukum dari peraturan perundang-undangan nasional, yang mengikat siapa pun yang berada di wilayah di mana hukum nasional tersebut berlaku, menunjukkan bahwa legislasi juga terkait erat dengan politik hukum negara.

Untuk menghasilkan kualitas yang berbeda dengan kualitas legislasi saat ini membutuhkan perubahan proses dalam menghasilkan produk tersebut dalam hal ini produk legislasi atau undang-undang, tanpa perubahan dalam mekanisme tersebut maka tidak bisa lagi kita berharap terjadi perubahan kualitas dengan mesin proses yang sama. Kekuasaan politik yang dijalankan oleh pemerintah bersama lembaga-lembaga kenegaraan lainnya, harus sesuai dengan konstitusi yang telah disepakati bersama demi tegaknya negara hukum. Dalam hal ini semua komponen bangsa, baik masyarakat, organisasi sosial dan politik, harus secara sadar melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan aturan hukum.

Adapun saran yang penulis dapat berikan terkait dengan permasalahan tersebut antara lain adalah: *Pertama*, *Review Legislasi Nasional*. Program review perundang-undangan menjadi kebutuhan sebagai alat evaluasi perundangundangan saat ini, untuk mengetahui mana undang-undang yang penting untuk dirubah dan penting untuk dipertahankan; *Kedua*, Perubahan mekanisme Pembahasan Undang-undang di DPR, merubah mekanisme

pembahasan undang-undang di DPR hanya dilakukan oleh pemerintah, DPD, dan DPR untuk mengefektifkan pembahasan UU. kemudian Mengganti mekanisme DIM dalam manajemen pembahasan di DPR menjadi mekanisme pembahasan kebijakan secara umum, tidak lagi hanya membahas kata dan kalimat dalam pasal-pasal.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2006.)
- Bentham, Jeremy. *The Theory of Legislation* (India: NM. Triparti, 1975).
- Campbell, Tom., & Adrienne Stone. *Law and Democracy* (Burlington: Dartmouth Publishing Company Ashgate Publishing Limited, 2003).
- Fauzan, Encik Muhammad. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2017).
- Hanitijo, Ronny & Soemitro. *Masalah-masalah Sosiologi Hukum* (Bandung: Sinar Baru, 1984).
- Kusumah, Mulyana W. *Beberapa Perkembangan Pemikiran dan Masalah Dalam Sosiologi Hukum* (Bandung: Alumni, 1981).
- Kusumah, Mulyana W. *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum* (Jakarta: Rajawali, 2008).
- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998).
- MD, Mahfud. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi* (Depok: Rajawali Pers, 2012).
- Muttaqien, Dadan. "Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia terhadap Perbankan Syariah Pasca Disahkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah", *Jurnal Mimbar Hukum dan Peradilan* (2010) 70.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law* (London: Harper & Row, 1978).
- Putuhena, M Ilham F. "Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif", *Jurnal RechtsVinding* (2013) Vol. 2 (3).

- Rahardjo, Satjipto. *Permasalahan Hukum di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1983).
- Ridwan, Zulkarnaen. “Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat”. *Jurnal Fiat Justisia* (2012) Vol. 5 (2).
- Salman, Otje. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum* (Bandung: Alumni, 1989).
- Schuyt, C.J.M. *Rechts Sociologie* (Rotterdam: Universitarire Pers, 1971).
- Siallagan, Haposan. “Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia”, *Jurnal Sosiohumaniora* (2016) Vol. 18 (2).
- Sinaga, Budiman N.P.D. *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* (Yogyakarta: UUI Press, 2005).
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998).
- Sulaiman. “Epistemologi Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Nasional Hukum* (2016) Vol. 2 (1).
- Susanti, Bivitri. “Problem Kelembagaan Dalam Proses Legislasi”, Makalah disampaikan dalam “*Seminar Memperbaiki Kualitas Pembuatan Undang-Undang di Indonesia*”, Jakarta: The Habibie Centre, Hotel Nikko, 8 Maret 2007.
- Suseno, Frans Magnis. *Etika Politik* (Jakarta: Gramedia, 1987).
- Tanya, Bernard L. *Hukum dalam Ruang Sosial* (Surabaya: Srikandi, 2005).
- Unger, Roberto M. *Law and Modern Society* (New York: Free Press, 1975).
- Widiarto, Aan Eko. *Mengukur Kualitas Legislasi Dalam Perspektif Legisprudence* (Jakarta: Konferensi Negara Hukum, 2012).