

Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat

Riris Valentina Pandiangan¹, Azza Rahma Nabilah², Jelita Pusvitasari³, Pipi Susanti,⁴

¹²³⁴Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Bengkulu
Jl Wr Supratman, Kandang Limun, Kec. Muara Bangka Hulu, Sumatera Bengkulu
38371

ririsvalentina20@gmail.com¹, azzarahma06@gmail.com²,
jelitapusvitasari190702@gmail.com³, pipi@unib.ac.id⁴

ABSTRACT

A law is a statutory regulation whose drafting requires a long time and lengthy procedures, as implemented in Law Number 12 of 2011 concerning Making Regulations. The stages of forming a statutory regulation start from planning, drafting, discussing, ratifying or determining, and ratifying. Legislation, especially laws, must be drafted well because they have an impact on both the state and society. However, if the preparation of statutory regulations takes a long time, then the public's demands for legal clarity cannot be met. Moreover, the rules designed to regulate events on the continent will increasingly lag behind the rapidly changing social developments of society. Therefore, solutions are needed to overcome problems related to regional development. For example, it allows the formation of very long laws and regulations through the government in lieu of laws (perpu) by taking into account the community's need for legal certainty. Additionally, thanking existing organizations for conducting research into issues that are no longer in line with societal growth might be a good way to go. So it can be a good recommendation in the revision of Regulation Number 12 of 2011.

Keywords: formation of laws, development of society, legal certainty

ABSTRAK

Undang-undang merupakan suatu peraturan-undangan yang pembuatannya memerlukan waktu yang lama dan prosedur yang panjang, sebagaimana diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan. Tahapan pembentukan suatu peraturanundangan dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengesahan. Peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, harus disusun dengan baik karena berdampak baik bagi negara maupun masyarakat. Namun jika penyusunan peraturanundangan memakan waktu yang lama, maka tuntutan masyarakat akan kejelasan hukum tidak dapat dipenuhi. Selain itu, aturan-aturan yang dirancang untuk mengatur kejadian-kejadian di benua ini akan semakin tertinggal dari perkembangan sosial masyarakat yang cepat berubah. Oleh karena itu, diperlukan solusi untuk mengatasi permasalahan yang terkait dengan pengembangan daerah tersebut. Misalnya, memungkinkan terbentuknya peraturan-undangan yang sangat panjang melalui pemerintah pengganti undang-undang (perpu) dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum. Selain itu, mengucapkan terima kasih kepada organisasiorganisasi yang ada karena

telah melakukan penelitian terhadap isu-isu yang tidak lagi sejalan dengan pertumbuhan

masyarakat mungkin merupakan cara yang baik. Sehingga dapat menjadi rekomendasi yang baik dalam revisi Peraturan Nomor 12 Tahun 2011.

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

PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi serangkaian tahapan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Rangkaian proses tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan). Namun tidak semua jenis peraturan perundang-undangan mengikuti pola yang sama pada setiap tingkatannya. Setiap bentuk peraturan perundang-undangan mempunyai muatan yang unik dan mempunyai tujuan tertentu. Misalnya, isi undang-undang tentu berbeda dengan isi keputusan presiden. Perbedaan materil dan pokok bahasan yang dikuasai tentu dapat mempengaruhi berkembang pesat atau tidaknya peraturan hukum tersebut. Semakin rumit susunan materialnya, maka proses pembentukannya akan semakin lama.

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang pembuatannya memerlukan waktu yang lama. Proses pembentukannya yang memuat banyak tahapan atau prosedur yang harus diselesaikan, memberikan gambaran apakah membutuhkan waktu yang lama atau tidak. Dimulai dari tahap perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang (Rancangan Undang-Undang) yang harus didukung dengan naskah hasil penelitian/kajian (naskah akademik), dan berlanjut melalui tahap pembahasan DPRRI hingga tahap pengundangan. Hal tersebut merupakan prosedur "normal" sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Tahapan atau prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama tersebut juga dikarenakan oleh undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik sehingga harus dilakukan dengan saksama dan tepat sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan yang saat ini menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundangundangan di Indonesia adalah Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan. saat ini menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dianggap masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu untuk diganti. Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang sebelumnya pun saat ini dalam proses pembaharuan untuk menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan. (Naskah Akademik Rancangan Undang - Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan atau penggantian undang-

undang yang lama tentunya mempunyai dasar atau pertimbangan, salah satunya adalah dinamika hukum atau perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat (Maria Farida Indrati S, 2017:76). Pembentukan suatu undang-undang yang seperti biasa memiliki perbedaan jangka waktu penyelesaian dibandingkan jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk atas kondisi tertentu. Seperti pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Sebenarnya kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki kedudukan yang sama di dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi latar belakang pembentukannya berbeda sehingga prosedurnya pun dilakukan tidak seperti biasanya atau melewati prosedur “normal” mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang P3 menyatakan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Dengan didasari ikhwal kegentingan memaksa inilah sehingga prosedur atau tahapan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undangundang ini dilakukan berbeda dari pembentukan undang-undang biasanya.

Jimly Asshidiqie (2018:70) menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka, mengikat untuk umum. Jika satu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya, walaupun pernyataan tersebut terkait judicial review suatu undang-undang. Namun, hal tersebut memperjelas bahwa pembentukan suatu undang-undang melalui proses yang sangat panjang. Tidak dapat dipungkiri pembentukan jenis peraturan perundangundangan terutama yang melewati tahap pembahasan di lembaga legislatif seperti undang-undang atau peraturan daerah memerlukan waktu yang relatif lebih lama dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang langsung dibuat oleh pejabat yang berwenang atau tidak melalui lembaga legislatif. Pembentukan peraturan perundang undangan yang lama dan panjang khususnya undang-undang di Indonesia harusnya menjadi perhatian pemerintah dan DPR atau seluruh pemangku kepentingan. Terutama yang dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum atau memenuhi hak atau kebutuhan masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum agar dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat dari biasanya. Sebagaimana diketahui masih terdapat undang-undang yang secara substansi sangat penting (urgent) untuk segera diundangkan namun masih berlarut-larut dalam tahap pembahasan tanpa memiliki kepastian waktu untuk diselesaikan.

Dengan berbagai faktor penghambat mulai dari rumitnya substansi yang diatur hingga perdebatan dalam pembahasan materi yang belum memenuhi

kesepakatan atau titik temu. Sedangkan dinamika hukum, kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum serta perkembangan masyarakat yang sangat cepat tidak akan menunggu ketidakpastian waktu pembentukan undang-undang tersebut. Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk membahas masalah pembentukan undang-undang di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Metode pada artikel ini menggunakan studi pustaka (library research) yaitu metode dengan pengumpulan data dengan cara memahami dan mempelajari teori-teori dari berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian tersebut. Ada Empat tahap studi pustaka dalam penelitian yaitu menyiapkan perlengkapan alat yang diperlukan, menyiapkan bibliografi kerja, mengorganisasikan waktu dan membaca atau mencatat bahan penelitian (Yusuf. A M: 2019). Pengumpulan data tersebut menggunakan cara mencari sumber dan menkontruksi dari berbagai sumber contohnya seperti buku, jurnal dan risetriset yang sudah pernah dilakukan. Bahan pustaka yang didapat dari berbagai referensi tersebut dianalisis secara kritis dan harus mendalam agar dapat mendukung proposisi dan gagasannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

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

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengharuskan segala tindakan pemerintah selaku pemegang kekuasaan harus didasarkan pada hukum atau peraturan yang berlaku. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran (Frederich Julius Stahl., 2020:43) tentang negara hukum (*rechtsstaat*) mencakup empat elemen penting, yaitu:

- 1) Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan. Indonesia sebagai negara hukum tidak dapat dipisahkan dari pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan untuk mengatur segala sesuatunya dalam menjalankan pemerintahan.

Terutama jenis peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang. Undang-undang merupakan jenis peraturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mempunyai peranan penting. Segala hal yang masih bersifat pokok atau masih merupakan garis besar penting dalam aturan dasar (UUD NRI 1945) diturunkan untuk diatur dalam bentuk undang-undang. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu nama jenis undang-undang, yaitu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan persetujuan bersama Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Selain itu,

tidak ada Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di pusat maupun

di daerah, sehingga di Indonesia tidak ada istilah Undang-Undang Pusat ataupun Undang-Undang Lokal. (Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2018:28)

Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Bukan tanpa sebab mengapa pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan DPR. Tidak lain karena DPR yang merupakan lembaga legislatif yang merupakan representasi dari rakyat Indonesia yang memiliki fungsi legislasi diamanatkan oleh Pasal 20 ayat (1) UUD NKRI 1945 yaitu, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Sehingga setiap pembentukan Undang-Undang harus melalui DPR sebagai lembaga legislatif yang diberi kewenangan dalam membentuk undang-undang. Pembentukan suatu undang-undang atau pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah kegiatan yang monodisipliner ilmu hukum semata-mata. Beberapa cabang ilmu pengetahuan, seperti ilmu politik dan sosiologi, memberikan sahamnya. Isi sebuah peraturan negara misalnya, jelas merupakan porsi ilmu politik dan sosiologi; bentuk sebuah peraturan merupakan sumbangan ilmu dogmatika hukum, metodologinya datang dari sosiologi hukum dan ilmu-ilmu perencanaan, dan prosesnya ditunjang oleh hukum tatanegara dogmatik. (Kansil dkk, 2019:37)

Menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan bidang perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan dalam arti luas (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner dari ilmu hukum, ilmu politik, dan sosiologi, Hubungannya dengan ketiga ilmu tersebut, ia lebih luas bila dilihat dari segi permasalahan, paradigma dan metode serta lebih sempit bila dilihat dari segi obyek penelitian. (Kansil dkk, 2019:40). Keterlibatan disiplin ilmu lainnya, khususnya ilmu politik turut memberikan sumbangsih dalam proses pembentukan suatu undang-undang, aspirasi dan kepentingan suatu kelompok yang menyangkut materi undang-undang akan diperjuangkan di dalam pembentukan undang-undang tersebut. Jika kepentingan yang diperjuangkan tidak sesuai dengan substansi yang diatur, maka pembentukan undang-undang tersebut dapat melalui proses pembahasan lama dan tidak singkat.

DPR-RI merupakan lembaga legislatif yang tidak lain merupakan lembaga politik yang terdiri dari berbagai perwakilan partai politik yang diyakini sebagai wadah aspirasi kelompok masyarakat. Undang-undang yang dibentuk melalui lembaga politik ini tidak dapat dipungkiri merupakan hasil dari produk politik. Pembentukan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh politik hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang. Sebagai *legal policy*, arti politik hukum adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang Dasar/ Undang-Undang ketika isi UUD/UU itu dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimatkalimat hukum. Dengan kata lain, jika dibalik, perdebatan di parlemen dapat menunjukkan 'politik hukum' atau arah yang diinginkan tentang hukum yang kemudian diundangkan di dalam

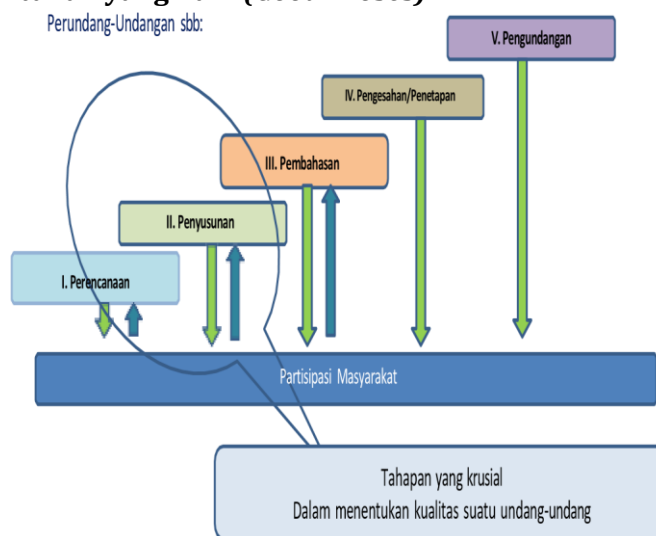
Undang-Undang Dasar/ Undang-Undang itu. Dalam konteks ini, politik hukum itu bisa

digali dengan penafsiran historis terhadap latar belakang lahirnya isi hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa produk hukum merupakan kristalisasi atau formalisasi dari berbagai kehendak dan perdebatan politik yang saling bersaing. (Moh. Mahfud MD, 2018:123)

Terdapat sekurang-kurangnya 3 (tiga) karakteristik yang melekat, *sine qua non*, tidak boleh tidak dalam konsep *rechtsstaat* tatkala yang harus diterapkan dalam kehidupan berbangsa, salah satu karakteristik tersebut menurut pendapat Wignjosoebroto dalam Fajalirrohman adalah sebagai berikut: *Pertama* ialah, bahwa apa yang disebut 'hukum' dalam negara hukum itu harus dibentuk dalam wujudnya yang positif. *Kedua*, apa yang disebut hukum (yang telah selesai bentuknya yang preskriptif positif itu, dan boleh disebut *ius constitutum* atau *lege* alias undang-undang) harus merupakan hasil proses kesepakatan kontraktual antara golongan partisan dalam suatu negeri, langsung ataupun melalui wakil-wakilnya, melalui suatu proses yang disebut 'proses legislasi'. *Ketiga*, hukum yang telah diwujudkan dalam bentuk undang-undang dan bersifat kontraktual itu akan mengikat seluruh warga bangsa secara mutlak mengalahkan aturan-aturan normatif macam apapun, yang lokal ataupun yang sektarian, namun yang belum disepakati melalui proses legislatif agar diberlakukan sebagai bagian dari hukum nasional. (Fajlurrahman Jurdi, 2016:46.)

Ketiga kriteria tersebut menggambarkan bahwa pembentukan hukum/undangundang tersebut dilakukan melalui lembaga legislatif yang mewakili golongan-golongan partisan membentuk suatu kesepakatan. Hal ini sejalan dengan pembentukan undangundang di Indonesia yang melalui parlemen (DPR-RI) Menurut Tongam Renikson Silaban salah satu tahapan yang paling krusial dalam pembentukan undang-undang adalah tahapan perencanaan. Pembentukan peraturan yang baik (*Good Process*) di Indonesia digambarkan sebagai berikut (Tongam Renikson Silaban, 2016:123)

Proses Pembentukan yang Baik (*Good Proses*)



Gambar.1 Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sumber: Materi Propemperda/Prolegda Tongam Renikson Silaban

Tahapan ini menentukan penting atau tidaknya suatu undang-undang untuk dibentuk, di tahap perencanaan dan penyusunan inilah suatu rancangan undang-undang ditentukan prioritas atau tidaknya untuk dibentuk kemudian dibahas bersama antara pemerintah dan lembaga legislatif. Tahap perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait Rancangan Undang-undang tertentu) menyusun daftar Rancangan Undang-Undang yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (*Prolegnas*). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR. Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (*Prolegnas Jangka Menengah/ProlegJM*) dan tahunan (*Prolegnas Prioritas Tahunan/ProlegPT*). Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. (Proses Pembentukan Undang-Undang)

Hal tersebut merupakan bagian dari gambaran tahap perencanaan pembentukan undang-undang. Tahapan tersebut belum melingkupi tahapan pembahasan secara menyeluruh hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut memberikan gambaran betapa panjangnya proses pembentukan suatu undang-undang. Rancangan undang-undang (RUU) yang telah disusun dalam Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas tahunan diurutkan prioritas pembahasannya. Pimpinan DPR akan memberitahukan adanya RUU dan membagikan RUU kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan. Selanjutnya RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus.

Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna berisi:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Rangkaian proses pembahasan rancangan undang-undang ini merupakan suatu rangkaian panjang dalam waktu yang lama tanpa adanya kepastian waktu pengesahan. Hal ini tidak jarang mengakibatkan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum menjadi terbengkalai. (Proses Pembentukan Undang-Undang)

Melalui perdebatan politik dalam pembicaraan atau pembahasan suatu rancangan undang-undang inilah suatu undang-undang dihasilkan. Perdebatan yang menyangkut kepentingan terhadap suatu ketentuan yang akan diatur akan tetapi terkadang tidak mudah untuk mendapat suatu kesepakatan diantara pembahas undang-undang. Ketidaksatuan atau perbedaan pendapat inilah turut mempengaruhi cepat atau lambatnya pembentukan suatu undang-undang. Bagaimanapun juga untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik peran politik hukum tentu sangat diperlukan. Politik hukum menurut Soedarto yaitu, usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

Sedangkan Satjipto Rahardjo, (2017:98) mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Pada dasarnya politik hukum dibutuhkan untuk mengetahui penting atau tidaknya suatu hukum (aturan) untuk diberlakukan.

B2. Pembentukan undang-undang yang responsif terhadap perkembangan sosial masyarakat Indonesia yang menggunakan sistem eropa kontinental mengikuti tradisi *civil law*.

Gaya berhukum dengan tradisi civil law tersebut cenderung kuat untuk menerima hukum sebagai skema yang final (finite scheme), Hukum adalah sesuatu yang sudah selesai dibuat (oleh legislatif) (Bergh, 1980) dan bukan sesuatu yang setiap kali dibuat (oleh pengadilan). Cara berhukum seperti tersebut menjadi tidak mudah bagi hukum untuk mengikuti dinamika kehidupan. (Sartjipto Rahardjo, 2019: 90) Hal yang dikemukakan oleh Bergh ini kembali menambah wawasan kita bahwa hukum tertulis dalam hal ini yang didasarkan oleh peraturan perundang-undangan akan sulit mengikuti perkembangan sosial masyarakat. Akan tetapi sebagai konsekuensi negara hukum (*rechtstaat*) yang telah menjadi konsensus dalam konstitusi kita. Segala tindakan pemerintah dalam mengatur kehidupan masyarakat

harus didasarkan pada peraturan perundangundangan (aturan tertulis). Perubahan hukum merupakan masalah penting, antara lain disebabkan karena hukum itu pada dewasa ini umumnya memakai bentuk tertulis.

Dengan pemakaian ini memang kepastian lebih terjamin, namun ongkos yang harus dibayarnya pun cukup mahal juga, yaitu kesulitan untuk melakukan adaptasi yang cukup cepat terhadap perubahan di sekelilingnya. (Sartjipto Rahardjo, 2019: 191) Hukum dituntut mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan masyarakat, tidak lain karena fungsi hukum adalah untuk melindungi kepentingan warga masyarakat. Hukum berfungsi untuk mengatasi konflik kepentingan yang mungkin timbul di antara warga masyarakat. (Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2020: 203)

Menurut Hugo Sinzheimer menuliskan bahwa: "*Waneer er tusschen recht en leven tegenstelingen betaan, dank men er steeds krachten in bewegingon deze op te heffen. Dan Begin teen tijdperk, waari nieuw recht onstaat...*" perubahan hukum memang senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan, peristiwa, serta hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya. (Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2020: 205) Bagaimanapun, kaidah hukum tidak mungkin kita lepaskan dari halhal yang seyogyanya diaturnya, sehingga ketika halhal yang seyogyanya diaturnya tadi telah berubah sedemikian rupa, tentu saja dituntut perubahan hukum untuk menyesuaikan diri agar hukum masih efektif dalam pengaturannya. (Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2020: 207) Jika kita mengikuti polemik yang terjadi di dalam masyarakat di tahun 2017 terdapat beberapa undang-undang yang diusulkan untuk direvisi.

Pada bulan November 2017 Ketua Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Jimly Asshiddiqie mengungkapkan terdapat dua hal yang harus menjadi perhatian dalam merevisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang disahkan menjadi undang-undang dengan UndangUndang Nomor 16 Tahun 2017 (Undang-Undang Ormas) yang telah disetujui DPR, (Kristian Erdianto, 2017:89) Selain itu, Pemerintah dan DPR menyepakati dilakukannya revisi terbatas terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan. Revisi terbatas dilakukan guna mengatur regulasi transportasi jenis kendaraan roda dua untuk menjadi angkutan umum. (Nur Aini, 2017:56). Kemudian sejak tahun 2017 Undang-Undang ASN yang diusulkan diusulkan untuk direvisi, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenpanRB) Asman Abnur sepakat untuk melakukan pembahasan revisi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut dan masih terdapat beberap undang-undang yang menjadi polemik untuk segera direvisi. Pembaharuan beberapa undangundang tersebut merupakan contoh bagaimana pentingnya pembaharuan hukum dilakukan untuk mengikuti perkembangan yang ada di masyarakat. (Esy, 2018:25)

Dari segi perubahan hukum dengan perubahan masyarakat, ada dua macam perubahan hukum, yaitu: (Munir Fuady, 2019:55.)

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

Kemudian, sebelum masyarakat mempraktikkan perubahan dimaksud, hukum sudah terlebih dahulu diubah, sehingga dapat mempercepat praktik perubahan masyarakat tersebut. Dalam hal ini, berlakulah ungkapan “hukum sebagai sarana rekayasa masyarakat” (*law as a tool of social engineering*), suatu ungkapan yang awal mulanya diperkenalkan oleh ahli hukum USA yaitu, Roscoe Pound. Perubahan hukum yang dilakukan di Indonesia kebanyakan bersifat ratifikasi, dimana hukum disesuaikan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. Polemik yang terjadi di masyarakat dijadikan dasar atau “alarm” harus diubahnya ketentuan di dalam suatu undang-undang. Seharusnya Indonesia sebagai negara hukum memberi kewenangan khusus kepada suatu lembaga atau institusi yang sudah ada tanpa harus membentuk lembaga baru misalnya Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan atau Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai lembaga tetap untuk melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap undang-undang yang perlu direvisi atau pembentukan hukum (undang-undang) baru yang kemudian direkomendasikan kepada lembaga pemerintah atau instansi yang berwenang (kementerian/lembaga) yang terkait dengan materi aturan tersebut) untuk kemudian mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang

Sebagai perbandingan sejak tahun 1965 Inggris memiliki sebuah komisi tetap, *The Law Commission*. Tugasnya mengawasi sistem hukum, dan bila perlu mengusulkan legislasi baru. Hasil kerja komisi beranggotakan 5 (lima) orang ini membuahkan beberapa pembaruan. Anggota komisi terdiri dari praktisi pengacara dan sarjana hukum. (Michael Bogdan, 2019:160.) Pemberian kewenangan kepada lembaga yang telah ada tersebut dapat dilakukan tanpa membentuk lembaga baru lagi, tetapi mengoptimalkan kinerja lembaga yang telah ada dengan harapan menjadi suatu solusi agar pembaharuan hukum di Indonesia dapat mengikuti dinamika yang ada di dalam masyarakat. Solusi lain adalah memberi kewenangan kepada lembaga peradilan untuk melakukan law review yang dikhususkan untuk meninjau undang-undang mana yang sudah tidak sesuai atau tidak relevan lagi dengan kondisi kekinian di dalam masyarakat. Pemberian kewenangan tersebut dapat diberikan kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA-RI) yang terlebih dahulu memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

Pembaharuan hukum yang responsif terhadap perubahan masyarakat tersebut belumlah cukup jika tidak diiringi dengan proses pembentukan undang-

undang yang tidak memakan waktu yang lama. Perlu diketahui bahwa pembaharuan KUHP di Indonesia kurang lebih 38 tahun yang silam, berawal dari Penyusunan R-KUHP Nasional dimulai pada tahun 1980 oleh Prof Soedarto (UNDIP-wafat 1986) membuat Tim di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) untuk mengkaji penyusunan KUHP Nasional. (Alfero Septiawan, 2018:43). Pembaharuan Hukum pidana dalam KUHP yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 dan Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tidak sesuai lagi sebagai dasar umum hukum pidana dan norma hukum pidana, karena dalam banyak hal ketentuan Umum yang dimuat dalam Buku I KUHP dan norma umum hukum pidana yang mengatur Kejahatan (Buku II KUHP) dan Pelanggaran (Buku III KUHP) tidak sesuai dengan dinamika perkembangan hukum pidana di Indonesia. (Tim Naskah Akademik, 2015:7)

Selain pemberian kewenangan terhadap lembaga yang sudah ada untuk melakukan evaluasi undang-undang (*law review*) pemberlakuan batas waktu pembentukan suatu undang-undang perlu dilakukan. Jika batas waktu yang diberikan dalam membentuk undang-undang tersebut melampaui batasan yang telah ditentukan, maka pembentukan undang-undang tersebut dapat ditempuh melalui jalur pembentukan Perppu dengan dasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum dengan segera terutama jika terdapat kekosongan hukum. Kekosongan hukum termasuk dalam permasalahan praktik hukum atau penerapan hukum. Permasalahan penerapan hukum antara lain mengenai: interpretasi hukum, kekosongan hukum (*leemten in het recht*), antinomi dan norma yang kabur (*vague normen*). (Philipus M, Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2018:10.)

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

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;

3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tentang maksud ikhwal kegentingan memaksa, sudah seharusnya undang-undang yang diprediksi akan membutuhkan waktu yang lama dalam pembahasan melalui prosedur biasa, dapat dilakukan melalui jalur pembentukan Perppu. Hal ini dapat dijadikan masukan dalam pembaharuan Undang-Undang P3 ke depannya. Sehingga ungkapan usang dalam Bahasa Belanda, *Het Recht Hinkt Achter De Feiten Aan*, yang artinya hukum atau undang-undang selalu berjalan di belakang kejadian atau peristiwa yang muncul di Masyarakat dapat dihindari dengan pembentukan undang-undang yang responsif atau cepat tanggap terhadap perkembangan masyarakat melalui cara-cara yang progresif. (8 http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/113665/potongan/S1-2017-348904_introduction.pdf)

Allam Harding dalam Romli Atmasasmita, mengemukakan bahwa oleh karena hukum adalah ekspresi dari kebutuhan sosial, maka suatu sistem hukum merupakan suatu gambaran tentang masyarakat di mana hukum itu dibuat. (Romli Atmasasmita, 2018:28) Sudah seharusnya pembentukan hukum dan undang-undang lebih mempertimbangkan perkembangan masyarakat. Menurut Romli Atmasasmita, faktor konten suatu undang-undang memerlukan perhatian sebagai salah satu indikator kesadaran hukum karena pengetahuan dan pemahaman pembentuk undang-undang mempengaruhi produk suatu undang-undang, dan kualitas undang-undang akan mempengaruhi persepsi dan sikap serta kepatuhan masyarakat terhadap undang-undang yang bersangkutan. (Romli Atmasasmita, 2018:78) . Kritik Hart terhadap pendapat Austin yang mengatakan bahwa, pendapat Austin yang mengatakan bahwa, pendapat Austin yang mengenai "*primary rules obligation*" memiliki 3 (tiga) cacat yaitu tidak mencerminkan kepastian hukum, hukum bersifat statis, dan tidak efisien. Hart menawarkan solusi untuk mengurangi kelemahan tersebut yaitu dengan menyetengahkan konsep "*secondary rules of obligations*" sebagai "penyeimbang", yang terdiri dari: "*rules of recognition*", "*rules of change*" dan "*rules of adjudication*". Inti konsep hukum dari Hart adalah konsep Austin tidak akan efektif jika konsep tersebut tidak diakui masyarakat, tidak mengikuti perkembangan masyarakat dan tidak dapat digunakan untuk membawa suatu peristiwa ke hadapan pengadilan. (Romli Atmasasmita, 2018:121)

Hal tersebut menegaskan bahwa pengakuan terhadap suatu undang-undang harus sesuai dengan nilai keadilan yang berkembang dalam masyarakat. Pembentukan undang-undang sudah seyogyanya mengikuti perkembangan sosial yang terjadi di dalam masyarakat.

KESIMPULAN

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

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

DAFTAR PUSTAKA

- Aini, Nur. (2017). *UU Lalu lintas akan direvisi, sepeda motor diatur menjadi angkutan umum*, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/03/30/onlum0382-uu-lalu-lintas-akan-direvisi-sepeda-motordiatur-jadi-angkutan-umum>, diakses tanggal 29 januari 2018.
- Proses Pembentukan Undang-Undang, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt506c3ff06682e/pembuatanundangundang>, diakses tanggal 29 Januari 2018.
- Ali, Achmad., dan Wiwie Heryani. (2020). *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Kencana.
- Atmasasmita, Romli. (2018). *Perencanaan Pembangunan Hukum Bidang Kesadaran Masyarakat Dan Aparatur Hukum 2015- 2019, Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2013 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI*. hlm. 21-28.
- Erdianto, Kristian. (2017). *Menurut Jimly, Ada Dua Hal yang Perlu Direvisi pada UU*

Ormas,

- <http://nasional.kompas.com/read/2017/11/02/07465541/menurutjimlyada-dua-hal-yang-perlu-direvisi-padauu-ormas>
- Esy. (2018). Revisi UU ASN, MenPAN-RB: *Ingat, Guru Minimal S1*, 2018
<https://www.jpnn.com/news/revisi-uu-asn-menpan-rb-ingatguru-minimals1>
- Farida Indrati S, Maria. (2017). Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan).
http://www.hukumpedia.com/alfero_/sejarah-panjang-reformasi-hukumpidanaindonesia-dan-rumusan-delik-khusustentang-pengaturan-skor, diakses tanggal 23 Januari 2018.
- Jimly. (2018). Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Sinar Grafika. Asshiddiqie, Jimly. (2018). Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi. Sinar Grafika. Bogdan, Jurdi, Fajlurrahman. (2016). Teori Negara Hukum. Stara Press.
- Kanisius, Fuady, Munir. (2019). Teori-Teori Dalam Sosiologi Hukum. Kencana.
- Kansil, CST., Dkk. (2000). Kemahiran Membuat Perundang-undangan (Sebelum dan Sesudah tahun 1998). PT Perca.
- M Hadjon, Philipus., dan Tatiek Sri Djatmiati. (2018). Argumentasi Hukum. Gajah Mada University Press.
- Mahfud MD, Moh. (2018). Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. Rajawali Pers.
- Michael. (2019). Pengantar Perbandingan Sistem Hukum. Penerbit Nusa Media.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*,
http://www.bphn.go.id/data/documents/na_ruu_revisi_uu_no_12_tahun__2011.pdf, 23 November 2017.
- Peraturan perundang-undangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang *Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang*
- Proses Pembentukan *Undang-Undang*.
http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html, diakses tanggal 23 Januari 2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009,
http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk2009_138.pdf
- Rahardjo, Sartjipto. (2019). Hukum Progresif (Sebuah Sintesa Hukum Indonesia). Genta Publishing.

Rahardjo, Sartjipto. (2019). Ilmu Hukum. PT Citra Aditya Bakti.

Rumusan Delik (Khusus) Tentang Pengaturan Skor,

Septiawan, Alfero. (2018). *Sejarah Panjang Reformasi Hukum Pidana Indonesia dan*

Silaban, Tongam Renikson. (2016). Materi disampaikan dalam Kegiatan Peningkatan

Kompetensi Penyusunan Program Legislasi Daerah Kantor Wilayah

Kementerian Hukum dan HAM RI Sulawesi Selatan Makassar, 11- 12 Oktober

2016. Website

Syaukani, Imam., dan A. Ahsin Thohari. (2021). Dasar-dasar Politik Hukum. Rajawali Pers.

Tim Naskah Akademik. (2015). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab*

Undang-Undang Hukum Pidana. Badan Pembinaan Hukum Nasional Nasional

Kementerian Hukum dan HAM RI. Jurnal/Makalah/Bahan Presentasi