

**NASKAH AKADEMIK PASCA DIUNDANGKANNYA**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011**  
**(ACADEMIC DRAFT AFTER ENACTMENT OF LAW NUMBER 12**  
**YEAR 2011)**

Wicipto Setiadi\*

(Naskah diterima 01/11/2011, disetujui 25/11/2011)

**Abstrak**

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peran dan kedudukan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang dan peraturan daerah semakin kuat. Dalam Undang-Undang tersebut, naskah akademik menjadi suatu keharusan untuk dibuat dalam setiap penyusunan rancangan undang-undang yang akan diprioritaskan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), sedangkan teknik penyusunan naskah akademik menjadi Lampiran I, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Kata kunci: naskah akademik, prolegnas

**Abstract**

*With the enactment of Law Number 12 Year 2011 on the procedure of legislation in lieu of Law Number 10 Year 2004, the role and status of academic draft in formation of legislation, particularly legislation and local regulations stronger. The substance of the law, an academic draft is a must for every bill that will be prioritized in the National Legislation Program (Prolegnas), while the techniques of academic preparation of the manuscript into annex one, which is an integral part of the Act Number 12 Year 2011.*

*Keywords: academic draft, prolegnas.*

**A. Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian bunyi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup> Ketentuan itu menunjukkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum, maka penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat harus didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku.

Ketentuan tersebut menunjukkan pula bahwa keberadaan aturan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan mempunyai

\* Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI

<sup>1</sup> Perubahan UUDNRI Tahun 1945 ke-empat.

kedudukan sangat penting dalam sistem hukum di Indonesia. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan diupayakan dilakukan secara terencana, sistimatis dan terpadu. Hal ini disebabkan peraturan perundang-undangan yang baik akan sangat membantu penegakannya karena ketentuan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, realistik, dan aplikatif.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari adanya unsur penunjang lainnya yaitu berbagai data dan informasi mengenai kondisi masa lalu sebagai pelajaran, kondisi saat ini yang perlu pemecahannya dan kondisi yang dikehendaki (cita-cita ideal di masa depan). Data dan informasi tersebut hanya akan diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian. Selain itu, perlu pula ditunjang dengan berbagai pendapat para ahli dan praktik-praktik yang terjadi, baik di Indonesia maupun manca negara (sebagai bahan perbandingan). Ketersediaan data dan informasi tersebut akan sangat membantu pengambil kebijakan dan memudahkan bagi para perancang peraturan perundang-undangan untuk menyusun suatu ketentuan yang diharapkan mampu mewujudkan keserasian antara harapan (*das sollen*) dengan kenyataan di lapangan (*das sein*).

Sebagaimanadipahami bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik paling tidak harus memenuhi enam syarat yaitu: (1) *lawfulness and realization of principles of justice*, (2) *effectiveness and efficiency*, (3) *subsidiary and proportionality*, (4) *feasibility and enforceability*, (5) *coordinations and* (6) *simplicity, clarity, and acceptability*.<sup>2</sup> Dengan demikian, penyusunan peraturan perundang-undangan harus didukung dengan berbagai studi agar mendekati berbagai persyaratan tersebut.

Dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan ilmiah yang cukup kuat sebagai alas dasar mengapa suatu permasalahan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat harus diselesaikan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik penyempurnaan revisi' maupun penggantian. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh didasarkan pada asumsi-asumsi semata, tetapi harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan bersifat kekinian (*up to date*). Ke semua

<sup>2</sup> H.A.S. Natabaya, Penegakan Supremasi Hukum, Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2001, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, hlm. 3.

prasyarat tersebut sebaiknya dituangkan dalam suatu naskah akademik peraturan perundang-undangan

Penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, dalam pelaksanaannya terbagi dalam 3 (tiga) tahapan yaitu tahap Pra-Legislati, tahap Legislati, dan tahap Pasca Legislati.<sup>3</sup> Pada tahap Pra-Legislati dilalui proses (i) Perencanaan Pembentukan Undang-Undang (RUU), (ii) Persiapan penyusunan RUU yang terdiri atas pengkajian, penelitian dan penyusunan naskah akademik, penyebarluasan naskah akademik RUU (iii) teknik dan mekanisme penyusunan RUU, (iv) Penyusunan RUU, (v) penyebarluasan RUU.

Tahap Legislati meliputi proses (i) Pembahasan RUU oleh DPR bersama Pemerintah, (ii) Pengesahan, penetapan, dan pengundangannya. Sedangkan Tahap Pasca Legislati melalui proses (i) Pendokumentasian UU, (ii) Penyebarluasan naskah UU, (iii) Penyuluhan, (iv) Penerapan UU, (v) Evaluasi UU.

Dari pentahapan tersebut diketahui bahwa penyusunan naskah akademik termasuk dalam tahapan Pra-Legislati. Penyusunan naskah akademik yang baik akan sangat membantu mewujudkan kedalaman substansi rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disusun. Untuk itu, penyusunan naskah akademik harus didukung dengan bahan penunjang berupa data dan informasi akurat, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian (baik penelitian hukum maupun nonhukum), disertai dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan terkait.

Pengkajian dan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk mengeksplorasi permasalahan-permasalahan hukum yang dihadapi, baik saat ini maupun yang akan datang, dengan mempertimbangkan pula persoalan-persoalan yang muncul di masa sebelumnya. Penelitian juga dapat masuk ke area yang lebih dalam untuk meneliti faktor-faktor penyebab dari permasalahan tersebut secara lebih rinci.

Penelitian hukum dapat berupa penelitian normatif<sup>4</sup> atau penelitian hukum sosiologis (*sociological research*).<sup>5</sup> Menurut Sutandyo “penelitian Hukum” adalah seluruh upaya untuk mencari dan

<sup>3</sup> Ahmad Ubbe, SH.MH. Mekanisme Penelitian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Makalah Temu Konsultasi Pelaksanaan Hukum di Jaringan DepHuk dan HAM, BPHN, Cisarua Bogor 20 – 22 Juni 2005, hlm. 14.

<sup>4</sup> Bermula dari norma-norma hukum yang ada, lalu menuju fakta-fakta yang terjadi.

<sup>5</sup> Penelitian hukum dengan menggunakan metode penelitian dalam ilmu sosial.

menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan hukum.<sup>6</sup>

Naskah akademik dalam proses penyusunan RUU merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dari potret itu dapat ditentukan apakah peraturan tersebut akan melembagakan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat (*formalizing*) atau membuat aturan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool for social engineering*).<sup>7</sup>

Data dan informasi pendukung untuk kepentingan penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam bentuk “*Naskah Akademik*” untuk membantu pengambil kebijakan dan memudahkan para perancang peraturan perundang-undangan mengenai substansi apa yang akan diatur, bagaimana bentuk pengaturannya, materi apa yang sebaiknya ada di dalamnya, kapan mulai diterapkan, lembaga apa yang harus menegakkannya, mekanisme apa yang akan digunakan, bagaimana ketersediaan infrastruktur atau sarana prasarannya dan lain-lain untuk mendukung berjalannya peraturan yang akan dibuat.

Hal itu sesuai dengan pendapat bahwa naskah akademik dapat dipandang sebagai “*embrio*” atau sebagai koridor kepakaran dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangannya sehingga penyusunannya perlu dipersiapkan dengan matang agar peraturan perundang-undangan yang hendak disusun tidak hanya dapat dipertanggungjawabkan secara akademis tetapi juga untuk menjamin peraturan tersebut telah memenuhi nilai-nilai filosofis, yuridis, dan aspek-aspek sosial lainnya.<sup>8</sup>

Naskah akademik merupakan salah satu cara meminimalisasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih. Naskah akademik yang baik, akan sangat membantu bagi para perancang peraturan perundang-undangan dalam membuat norma hukum, para pengambil kebijakan (*decision maker*), para hakim untuk memutuskan perkara khususnya perkara yang berkaitan dengan

<sup>6</sup> Sutandyo Wignyosumarto, Sebuah Pengantar Kearah Perbincangan tentang Pembinaan Hukum Dalam PJP II (makalah) pada Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Modal Bagi Pembangunan Hukum Nasional, Juli 1995.

<sup>7</sup> Hikmahanto Juwana, Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang, Makalah Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor, 2006, hlm. 2.

<sup>8</sup> Prof.H.A.S.Natabaya, SH.LLM, Upaya Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi, Majalah Hukum Nasional No.2 Tahun 1999, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, hlm. 7.

*judicial review*, karena dapat ditelusuri perdebatannya sampai kepada suatu norma.

## **B. Perkembangan Ringkas Pengaturan Naskah Akademik**

Penyusunan naskah akademik pertama kali dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman sebagai kelanjutan dari gagasan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja pada tahun 1970-an. Namun, perkembangan peran naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan berjalan tersendat-sendat, karena penyusunan naskah akademik dalam pembentukan undang-undang sangat tergantung pada pemrakarsanya.

Ketika BPHN dipimpin oleh Prof. Dr. Sunaryati Hartono, SH, istilah naskah akademik peraturan perundang-undangan secara baku digulirkan pada tahun 1994 melalui Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Nomor G.159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuan tersebut dikemukakan bahwa naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik, dan futuristik. Dalam Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangannya tersebut di dalamnya terdapat penjelasan mengenai nama atau istilah, bentuk, isi dan kedudukan serta format dari naskah akademik.

Ketika lahirnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 108 Tahun 1998 tentang Tata Cara Menyiapkan Rancangan Undang-Undang, istilah naskah akademik disebut sebagai "Rancangan Akademik". Akan tetapi dalam ketentuannya tidak dielaborasi lebih lanjut mengenai naskah akademik.

Selanjutnya dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, disadari pentingnya peran naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, walaupun secara eksplisit undang-undang tersebut tidak mengatur tentang keberadaan naskah akademik.

Pelembagaan Naskah Akademik "muncul" secara tegas dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan

Peraturan Presiden, yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Di dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tersebut penyusunan naskah akademik bersifat fakultatif dengan digunakan kata “dapat”, sehingga ada kesan bahwa keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan merupakan sebuah kewajiban/keharusan yang wajib dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk penyusunan rancangan undang-undang.

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 serta untuk adanya keseragaman format penyusunan naskah akademik diterbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor MHH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan pada Bulan Desember tahun 2008.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD 3), kedudukan naskah akademik menjadi lebih kuat. Pada Pasal 142 ayat (2) Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan atau DPD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik”.

Penjelasan Pasal tersebut selanjutnya menyatakan bahwa “Pada prinsipnya semua masalah rancangan undang-undang (RUU) harus disertai naskah akademik, tetapi beberapa RUU seperti RUU tentang APBN, RUU tentang Perpu, RUU tentang pengesahan perjanjian internasional atau RUU yang hanya terbatas mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah akademik sebelumnya dapat disertai atau tidak disertai naskah akademiknya”.

Keberadaan naskah akademik dalam penyusunan RUU yang akan diprioritaskan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) menjadi suatu keharusan ketika Rapat Koordinasi Penyusunan Prolegnas antara Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (Baleg DPR) dengan Pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Hukum dan HAM. Praktik ini kemudian dilembagakan ketika terjadi kesepakatan antara Badan Legislasi DPR dan Pemerintah (yang diwakili Menteri Hukum dan HAM cq BPHN) bahwa naskah akademik menjadi salah satu persyaratan teknis pengajuan RUU Prioritas Prolegnas, selain telah adanya draf RUU dan

telah selesai proses harmonisasi RUU.<sup>9</sup> Hal tersebut diperkuat dengan terbitnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/ I/2009-2010 tentang Tata Tertib.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan naskah akademik semakin jelas, karena naskah akademik menjadi suatu keharusan bagi rancangan undang-undang yang akan masuk Prolegnas Tahunan atau Prioritas.

### **C. Pengaturan Naskah Akademik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Sedangkan pasal Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengecualian RUU yang tidak memerlukan naskah akademik yaitu:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; atau
- c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Di samping itu, keberadaan naskah akademik juga dipersyaratkan dalam penyusunan peraturan daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah kabupaten/Kota yang akan dimasukkan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (dari DPRD atau Gubernur) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Sedangkan pada Pasal 36 (UU NO.12/20011) menyatakan bahwa “Ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku *mutatis mutandis* untuk penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mengenai materi yang diatur dalam RUU dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang akan diajukan dalam prolegnas, diperlukan konsepsi RUU yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. Jangkauan dan Arah pengaturan.

---

<sup>9</sup> Kesepakatan ini diambil pada saat Rapat Koordinasi Prolegnas antara Baleg DPR RI dengan Pemerintah (Kementerian Hukum dan HAM) pada tanggal 6 - 8 Oktober 2006 di Jakarta.

Materi yang diatur tersebut telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik.<sup>10</sup> Ketentuan ini menunjukkan bahwa pada dasarnya untuk pengajuan prioritas Prolegnas, pemrakarsa harus menguraikan materi mengenai latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang akan diwujudkan dan (ruang lingkup) materi pengaturan dalam suatu naskah akademik.

Dari naskah akademik tersebut dapat diketahui apakah kehendak untuk mengatasi suatu permasalahan dengan membuat undang-undang merupakan sesuatu yang layak diteruskan atau tidak diteruskan, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penyelarasan. Hasil naskah akademik yang layak diteruskan menjadi undang-undang karena memang yang menjadi salah satu penyebab permasalahan timbul adalah peraturan perundang-undangannya, baik karena belum ada pengaturannya, pengaturan yang ada tidak memadai lagi, maupun karena ketentuannya tumpang tindih dengan peraturan lainnya, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Untuk keseragaman format penyusunan naskah akademik, UU No.12/011, menempatkan sistematika naskah akademik menjadi lampiran I dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang tersebut. Ketentuan ini memperkuat kedudukan naskah akademik karena setiap RUU yang akan diajukan dalam Prolegnas Prioritas harus menggunakan sistematika yang sudah dibakukan.

#### **D. Definisi Naskah Akademik**

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagai suatu solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>11</sup>

Dari definisi tersebut menunjukkan bahwa naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian/pengkajian hukum dengan didukung hasil penelitian lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan sebagai suatu solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dengan demikian naskah akademik

<sup>10</sup> Lihat ketentuan Pasal 19 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>11</sup> Bab 1 Pasal 1 angka 11.

harus mampu menggambarkan landasan ilmiah mengapa suatu permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan.

#### **E. Sistematika Naskah Akademik**

Secara umum naskah akademik harus mampu menggambarkan urgensi mengenai perlunya suatu permasalahan diatur atau diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan. Perbedaan sistematika atau format naskah akademik antara Peraturan Menteri dan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak signifikan, namun dalam sistematika naskah akademik menurut Lampiran I dibuat lebih detail agar memudahkan bagi pengambil kebijakan atau perancang peraturan perundang-undangan dalam merumuskan norma yang diperlukan.

Di dalam Lampiran 1, teknis penyusunan naskah akademik dimulai dengan pendahuluan yang hampir sama dengan teknis penyusunan naskah akademik dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM, tetapi dalam latar belakang pendahuluannya cukup memberikan alasan urgensi mengapa suatu permasalahan memerlukan pengaturan.

Kemudian dalam bab selanjutnya, anggaran penyusun naskah akademik harus menguraikan mengenai berbagai teori yang mendukung pengaturan permasalahan tersebut dengan didukung praktik penyelenggaraan empirik yang telah ada. Praktik penyelenggaraan tersebut berupa hasil studi komparatif yang dapat berasal dari negara lain atau dari daerah lain.

Dalam sistematika naskah akademik juga diperkenalkan mengenai dampak dari adanya suatu pengaturan terhadap keuangan negara. Hal ini penting sebab seringkali dalam pembuatan peraturan perundang-undangan pengaruh terhadap keuangan negara kurang diperhatikan. Padahal ketersediaan pembiayaan yang berasal, baik dari APBN maupun APBD, untuk berjalannya suatu peraturan sangat menentukan. Sebagai contoh: dengan dibentuknya peraturan mengenai suatu masalah tertentu, harus dipertimbangkan apakah memerlukan lembaga baru untuk melaksanakannya atau memperkuat lembaga yang ada. Kesemua pilihan tersebut pada dasarnya memerlukan pembiayaan, untuk lembaga baru diperlukan adanya gedung baru disertai dengan sumber daya manusia dan sarana dan prasarana penunjang yang baru pula. Sedangkan apabila memperkuat lembaga yang ada diperlukan adanya penataan organisasi dan peningkatan kualitas sumber daya manusianya agar ketentuan yang baru dapat lebih efektif.

Selanjutnya dalam Lampiran I juga diuraikan mengenai analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan lebih diarahkan pada upaya penganalisisan dan pengevaluasian peraturan perundang-undangan yang ada (*existing law*), apakah masih sesuai dengan kondisi yang ada, ataukah ada, pembenturan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain. Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut berusaha mengenali kelemahan dan kekurangannya ditinjau dari substansi pengaturan yang terdapat di dalam suatu undang-undang.

Dalam sistematika naskah akademik landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis diletakkan di dalam bab setelah penjabaran teoritis dan praktis empirik serta evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait. Hal itu didasarkan pada pemikiran bahwa setelah pembahasan secara mendetail permasalahan hukum dan non-hukum, baru kemudian dapat ditarik landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari permasalahan tertentu yang akan dicarikan jalan keluarnya.

Setelah pembahasan secara mendalam mengenai berbagai hal permasalahan hukum dan nonhukum, kemudian dibingkai dalam suatu ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tersebut dielaborasi berbagai alasan atau penjelasan mengenai mengapa suatu perlu dimasukkan pengaturan permasalahan tertentu.

Akhirnya, dalam sistematika naskah akademik diakhiri dengan penutup yang berisis mengenai simpulan dan rekomendasi yang diberikan. Simpulan merupakan jawaban atas identifikasi permasalahan yang diungkapkan pada bab pendahuluan.

#### **F. Penutup**

Dengan adanya teknis penyusunan naskah akademik (baru), yang dimasukkan dalam lampiran undang-undang dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diharapkan keseragaman format atau sistematika penyusunan naskah akademik akan lebih baik. Sedangkan dari sisi substansi diharapkan naskah akademik yang disusun dapat lebih lengkap, sehingga dapat menjadi acuan bagi pengambilan kebijakan dan memudahkan perancang peraturan perundang-undangan dalam penyusunan norma pengaturan yang dikehendaki.

**REORIENTASI FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT:  
UPAYA MENUJU UNDANG-UNDANG RESPONSIF  
(REORIENTATION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES  
LEGISLATION FUNCTION:  
THE EFFORTS TOWARDS RESPONSIVE LAW)**

A. Ahsin Thohari\*

(Naskah diterima 18/11/2011, disetujui 25/11/2011)

**Abstrak**

Gagasan negara hukum sering kali hanya diartikan sebagai aktivitas untuk memperbanyak produktivitas undang-undang yang memang telanjur menjadi dogma dan bahkan aksioma dalam negara hukum modern dan pada saat bersamaan kualitas undang-undang hanya jadi pertimbangan nomor sekian. Muara dari semua ini adalah terjadinya banalitas undang-undang. Artinya, undang-undang (*statutory law, statute law, atau legislation*) yang diidealkan sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan dalam rangka melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (*arbitrary exercise of authority*), ternyata dalam perkembangannya terjebak pada hal-hal yang jauh dari semangat pembatasan kekuasaan dan semangat perlindungan warga negara. Tulisan ini bermaksud untuk menggelorakan kembali semangat untuk membentuk undang-undang yang meminjam istilah Philippe Nonet dan Philip Selznick—responsif, yaitu undang-undang yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik. Kata kunci: undang-undang; pembentukan undang-undang; dewan perwakilan rakyat

**Abstract**

*The concept of rule of law is often interpreted as an activity only to multiply the productivity of the laws that are already into dogma and even the axioms in the modern constitutional state and at the same time the quality of legislation is neglected. Estuary of all this is the banality laws. That is, the statutory law, statute law, or legislation is idealized as an instrument to limit the power in order to protect citizens from arbitrary exercise of authority, it turns out, in the progress stuck on things that are far limitation of power of the spirit and the spirit of citizen protection.*

---

\* Pegawai pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia; Anggota Tim Pengkajian dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (Tim 20) yang dibentuk oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2011; dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta.

*This paper is intended to revitalize the spirit of responsive law's Philippe Nonet and Philip Selznick, i.e. law that rational, transparent, democratic, autonomous, and responsive to the development aspirations and expectations of society, not a law that is oppressive, orthodox, and reductionistic.*

*Keywords: legislation; law; the house of representatives*

## **A. Pendahuluan**

Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Marzuki Alie dalam Pembukaan Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011-2012 menyatakan bahwa fungsi legislasi tetap menjadi fokus utama DPR, walaupun fungsi anggaran dan pengawasan juga harus tetap berjalan.<sup>1</sup> Titik berat pidato tersebut terletak pada pertanyaannya seputar seringkali suatu undang-undang dimintakan pengujian oleh masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dan tidak jarang MK mengabulkan permohonan pengujian tersebut. Padahal, Pembahasan Tingkat I di DPR memerlukan diskusi dan dialog yang cukup lama.<sup>2</sup>

Di sisi lain, Ketua MK Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa banyaknya permohonan pengujian undang-undang kepada MK merupakan cermin rendahnya kualitas legislasi. Tidak berhenti di situ, Mahfud MD bahkan mengatakan bahwa buruknya legislasi ini terjadi karena 3 (tiga) hal. Pertama, sering terjadi tukar-menukar antara satu kekuatan politik dan kekuatan yang lain. Kedua, profesionalitas dan etika pembentuk undang-undang yang kadang kala kurang cermat karena pemahaman konstitusi kurang dan naskah akademiknya tidak ada lalu undang-undang dibuat begitu saja. Ketiga, jual beli, pengguna undang-undang mengeluarkan anggaran agar bunyi undang-undang sesuai dengan kehendak pemesan.<sup>3</sup>

Lebih jauh Mahfud MD juga menyatakan bahwa ada praktik jual beli kepentingan dalam pembentukan undang-undang.<sup>4</sup> Sinyalemen Mahfud MD semakin terasa telak karena kesimpulannya bahwa praktik tersebut bisa terjadi karena ada yang berkepentingan dengan suatu

---

<sup>1</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Pidato Ketua DPR RI pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011-2012", Senin, 14 November 2011, (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2011), hlm. 2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>3</sup> Kholil, "Wawancara Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD: Pernyataan Saya Berdasarkan Fakta". *Harian Seputar Indonesia*, edisi Jumat, 18 November 2011, hlm. 5.

<sup>4</sup> Rahmad Budi Harto, "MK: Pasal UU Diperjualbelikan", *Harian Republika*, edisi Rabu, 16 November 2011, hlm. 1.

undang-undang. Orang yang berkepentingan ini bisa membeli pasal tertentu lewat DPR. Akibatnya, DPR dalam membentuk rancangan undang-undang berdasar kehendak perorangan atau kelompok, bukan kehendak rakyat.<sup>5</sup>

Meskipun sinyalemen yang dilontarkan Mahfud MD itu bukan kabar yang benar-benar baru, kabar tersebut sangat mengusik eksistensi norma konstitusi yang mendedahkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Celakanya, negara hukum sering kali hanya diartikan sebagai aktivitas untuk memperbanyak produktivitas undang-undang yang memang telanjur menjadi dogma dan bahkan aksioma dalam negara hukum modern dan pada saat bersamaan kualitas undang-undang hanya jadi pertimbangan nomor sekian. Muara dari semua ini adalah terjadinya banalitas undang-undang. Artinya, undang-undang (*statutory law*, *statute law*, atau *legislation*) yang diidealkan sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan dalam rangka melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (*arbitrary exercise of authority*), ternyata dalam perkembangannya terjebak pada hal-hal yang jauh dari semangat pembatasan kekuasaan dan semangat perlindungan warga negara.

Oleh karena itu, reorientasi fungsi legislasi DPR adalah suatu keniscayaan jika tidak ingin terperangkap dalam banalitas undang-undang. Tulisan ini bermaksud untuk menggelorakan kembali semangat untuk membentuk undang-undang yang meminjam istilah Philippe Nonet dan Philip Selznick<sup>6</sup> responsif, yaitu undang-undang yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.

## **B. Fungsi Legislasi dalam Teropong Hukum Tata Negara Indonesia**

Jimly Asshiddiqie pernah menyatakan bahwa cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Studi yang pernah dilakukan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick menjadi standar bagi studi karakter produk hukum dalam sebuah negara melalui karya monumentalnya yang berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper Colophon Books, 1978).

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 32.

kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan atas ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakilnya yang berada di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>7</sup>

Salah satu hal penting yang patut diingat adalah fungsi legislatif selayaknya dipahami bukan sebagai pembentukan semua norma yang bersifat umum, tetapi hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus yang disebut dengan lembaga legislatif.<sup>8</sup> Norma-norma umum yang dibuat oleh lembaga legislatif disebut dengan undang-undang, yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif.<sup>9</sup>

Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); kedua, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other binding document*).<sup>10</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-

<sup>8</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1971), hlm. 256.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 11.

<sup>10</sup> Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, hlm. 34.

undang kepada DPR. Dalam pandangan Saldi Isra, pendapat-pendapat yang menyatakan bahwa perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi legislasi atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari presiden kepada DPR hanya dapat dibenarkan dari perubahan bunyi teks yang terdapat dalam kedua pasal hasil perubahan UUD 1945 tersebut. Akan tetapi, jika diletakkan dalam pengertian *legislation is an aggregate, not a simple production*, tidak tepat mengatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang sepenuhnya berada di tangan DPR, atau presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Dengan adanya rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, presiden tetap menjadi bagian dari proses legislasi.<sup>11</sup>

HAS Natabaya berpendapat bahwa dalam proses pembentukan undang-undang, sistem presidensial di Indonesia menjadi tidak jelas. Kalau hasil Perubahan UUD 1945 benar-benar sistem presidensial murni, seharusnya pembentuk undang-undang murni ada di tangan DPR tanpa harus melibatkan Presiden secara langsung. Presiden hanya mempunyai hak veto terhadap rancangan undang-undang yang dibentuk oleh DPR. Pelibatan presiden sebagai pembentuk undang-undang serta (*mede wetgever*) di samping DPR sebagai pembentuk undang-undang yang utama (*primaire wetgever*) mencerminkan sistem presidensial “setengah hati” yang merupakan “cacat bawaan” hasil perubahan UUD 1945.<sup>12</sup> Belum lagi dalam Pasal 22D UUD 1945 di mana Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan kewenangan juga untuk mengajukan (baca: membuat) rancangan undang-undang yang kemudian disampaikan kepada DPR. Oleh karena itu, DPD juga pembentuk undang-undang-serta namun sangat minim keterlibatannya, sehingga HAS Natabaya menamakannya sebagai pembentuk-undang-undang-serta-yang-mini (*kleine mede wetgever*).<sup>13</sup> Lemahnya DPD dalam fungsi legislasi ini diistilahkan oleh Denny Indrayana dengan *lacks strong legislative powers*.<sup>14</sup> Konstruksi

<sup>11</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 323.

<sup>12</sup> HAS Natabaya, “Cacat Bawaan’ Hasil Amandemen (Perubahan) UUD 1945 Tahun 1999-2002”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7, No. 1, Maret 2010, hlm. 145-146.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 368.

Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22D UUD 1945 mengenai kekuasaan membentuk undang-undang ini dianggap kerancuan sistem legislasi Indonesia oleh Hanta Yuda AR.<sup>15</sup>

Meskipun demikian, fungsi legislasi DPR-lah yang nyata-nyata secara tegas dibunyikan dalam norma UUD 1945 sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian, DPR yang memegang kendali jalannya fungsi legislasi tanpa harus memandang sebelah mata terhadap presiden yang berwenang memberikan persetujuan bersama. Dalam konteks ini, bagi DPR memproduksi undang-undang yang responsif adalah keniscayaan dalam demokrasi deliberatif yang mengandaikan setiap cikal bakal kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau dalam terminologi Jürgen Habermas disebut sebagai “diskursus publik”.

### C. Menuju Undang-Undang yang Responsif

Dalam bukunya, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Philippe Nonet dan Philip Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakan bahwa masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas melalui hukum berkaitan erat dengan masalah kemiskinan dan sumber daya pada elit pemerintah. Biasanya penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang berada pada tahap pembentukan suatu tatanan politik tertentu. Penggunaan kekuasaan dalam hal ini bisa melahirkan dua karakter hukum yang bertolak belakang, yakni karakter hukum yang menindas atau sebaliknya karakter hukum yang otonom, tergantung pada tahap pembentukan tatanan politik masyarakat yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Philippe Nonet dan Philip Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif). Hukum

<sup>15</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 296.

<sup>16</sup> Nonet dan Selznick, *Op.Cit.*, hlm. 36.



represif, otonom, dan responsif bukan saja merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda tetapi dalam beberapa hal juga merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik. Keduanya selanjutnya menyebut tahapan-tahapan evolusi tersebut sebagai model perkembangan (*developmental model*).<sup>17</sup>

Dalam pandangan Philippe Nonet dan Philip Selznick, hanya hukum responsif yang menjanjikan tertib kelembagaan yang langgeng dan stabil. Model perkembangan dapat disusun ulang dengan fokus pada hukum otonom, dengan menunjuk pada konflik-konflik pada tahapan tersebut yang menimbulkan tidak hanya risiko kembalinya pola-pola represif namun juga kemungkinan terjadinya responsivitas yang lebih besar. Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.<sup>18</sup>

Satu hal yang pasti adalah untuk produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.<sup>19</sup>

Pengertian hukum responsif di sini tentu hanya bisa dicapai melalui responsivitas di seluruh tahapannya, yaitu:

1. proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan undang-undang oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

- hukum;
3. penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; dan
  4. faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.

Sebagian dari gagasan hukum responsif ala Philippe Nonet dan Philip Selznick itu dalam konteks Indonesia telah distandardisasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Konsiderans undang-undang tersebut menggariskan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sinyalemen Mahfud MD yang menyatakan bahwa ada praktik jual beli kepentingan dalam pembentukan undang-undang mesti dibaca sebagai gejala yang dapat mengarah pada hukum yang tidak responsif karena hanya mengabdikan pada kehendak perorangan atau kelompok, bukan kehendak rakyat—suatu hal yang dapat mengancam otentisitas negara hukum.

Sebagai negara hukum dengan tradisi *rechtsstaat*, membuat undang-undang adalah keniscayaan di Indonesia. Oleh karena itu, kualitas dan kuantitas undang-undang menjadi penting. Dengan demikian, kehidupan ketatanegaraan Indonesia dapat terhindar dari tesis masyhur dari senator dan sejarawan Romawi Kuno Publius Cornelius Tacitus (56-119 M): *Corruptissima re publica plurimae leges* (Inggris: *A state with many laws is most corrupt*) yang terjemahan bebasnya kira-kira adalah semakin korup sebuah republik, semakin banyak undang-undang. Tesis ini diperkenalkan Tacitus saat Romawi terpuruk di bawah cengkeraman kekuasaan Titus Flavius Domitianus (81-96 M) yang tiranik, korup, dan rakus.