

## KAJIAN ONTOLOGI PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA DIKAITKAN DENGAN KEBUTUHAN HUKUM MASYARAKAT

**Delfina Gusman**

Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Indonesia

Email: [vivin.nissa82@gmail.com](mailto:vivin.nissa82@gmail.com)

*\*Corresponding Author: Delfina Gusman*

**Abstract:** *Classical legal problem that has happened about regulation procedure is how legislation create regulation for national interest as society nessecity, fulfill of justice and certainty as law to society. The case whose not aspiration a procedure create of regulation is substantion. The substantion of regulation it self, actually society law nessecity in last propriety scale. In Article 18 of 12 year 2011 about procedure national regulation. The regulation that specifit to society nessecity must be placement in first priority scale but isn't only supporting. So That the legislation have to amendment about article 18 about procedure national regulation. And also amendment about Article 23 paragraf 2 about how parameter procedure national regulation that specific as society law nessecity.*

**Keywords:** *Substansion of Regulation; Society Law Nessecity, Aspirative; Regulation Priority Scale*

**Abstrak:** Persoalan klasik yang dihadapi terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagaimana membuat peraturan perundang-undangan yang mencerminkan kehendak rakyat, memenuhi rasa keadilan dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Permasalahan tidak aspiratifnya suatu undang-undang adalah berada pada materi muatan undang-undang. Pengaturan materi muatan undang-undang (UU) itu sendiri, ternyata kebutuhan hukum masyarakat berada pada skala prioritas terakhir. Hal ini dapat terlihat di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No.12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU yang aspiratif dapat dicapai melalui konsep skala prioritas UU yang terdapat pada Pasal 18 UU No.12 Tahun 2011 yaitu materi muatan UU aspiratif dan kebutuhan hukum masyarakat harus ditempatkan pada skala prioritas utama bukan pendukung. Sehingga perlu dilakukan perubahan Pasal 18 UU tersebut. Serta perlu juga dilakukan perubahan terhadap Pasal 23 ayat (2) terkait dengan harus jelasnya parameter pembentukan UU yang mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat.

**Kata Kunci:** Materi Muatan Undang-Undang; Kebutuhan Hukum Masyarakat; Aspiratif; Skala Prioritas Undang-Undang.

## PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana dimaksud *rule of law*<sup>1</sup>. Dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan pada sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>2</sup>. Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, mudah diterima dan diterapkan di masyarakat. Namun, persoalan klasik yang dihadapi terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagaimana membuat peraturan perundang-undangan yang mencerminkan kehendak rakyat, kebutuhan rasa keadilan dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Hal ini dapat dikembalikan kepada tujuan hukum itu sendiri dibuat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Rosseau<sup>3</sup>;

Hakekat undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warga negaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.

Pembangunan hukum di Indonesia sudah berlangsung cukup lama, yang mana sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara mendasar dan menyeluruh terhadap model hukum yang dibentuk sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan menciptakan keadilan serta kepastian hukum. Akibatnya, hukum yang dihasilkan lebih banyak berjalan tidak efektif, karena hukum tersebut dirasa oleh masyarakat tidak mencerminkan aspirasi mereka<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem, sedangkan hukum yang berlaku dalam suatu negara hukum haruslah yang terumus secara demokratis, yaitu yang memang dikehendaki oleh rakyat. Negara yang baik menurut Aristoteles seperti dikutip oleh Praptanugraha ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu; Kesatu, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar pada ketentuan-umum bukan hukum yang dibuat dalam sewenang-wenang, Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintah despotik. Artinya, hukum yang secara formil tertuang dalam suatu peraturan perundang-undangan harus merupakan representasi dari apa yang dikehendaki masyarakat untuk mencapai tujuan dalam bernegara. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan cerminan dari kehendak masyarakat dan paling menyejahterakan masyarakat itu sendiri.

<sup>2</sup> Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Indonesia sebagai salah satu negara yang dekat dengan sistem hukum *civil law*, tentunya menggunakan hukum tertulis atau yang lebih dikenal dengan istilah “peraturan perundang-undangan” sebagai instrumen utama. Peraturan perundang-undangan dapat diartikan setiap keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan mengikat umum (mencakup undang-undang dalam arti formal maupun material)

<sup>3</sup> Dikutip dari makalah Jalaludin, “*Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik*”, Jurnal UNTAD, Hal. 4

<sup>4</sup> Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya undang-

Berbagai faktor memengaruhi produk hukum di Indonesia dianggap lebih bersifat represif (menindas) dibandingkan responsif. Romli Artasasmita, berpendapat bahwa<sup>5</sup>;

Bahwa proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut dikenal dengan sebutan “penegakan hukum” atau “*law enforcement*”, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik.

Pengaruh politik dalam pembentukan hukum tampak jelas terutama pembentukan peraturan perundang-undangan. Tiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat terelakkan dari pengaruh politik, yang akhirnya berdampak pada substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah. Menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah<sup>6</sup>;

Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penerapan dan pengundangan

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari hukum dan memiliki nilai yang urgen bagi perkembangan sistem hukum Indonesia ke depannya. Adapun yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah<sup>7</sup>;

Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdapat dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011, dalam praktiknya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan secara optimal landasan, asas dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan banyak memunculkan permasalahan ke depannya, khususnya permasalahan penegakan hukum. Bahkan, tidak dapat dinafikan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan dan diundangkan dimintakan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, baik uji yang bersifat formil maupun uji yang bersifat materil.

Jenis peraturan perundang-undangan terdiri atas<sup>8</sup>;

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi

---

undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas

<sup>5</sup> Romli Artasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003.

<sup>6</sup> Wahyu Nugroho, “*Menyusun Undang-Undang Yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Negara Hukum Pancasila*”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.10 No.3 September 2013 penulis tidak sepakat apabila undang-undang itu lebih merupakan produk politik, bukannya produk hukum. Memang secara *human resources* di parlemen (DPR), anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui kendaraan partai politik. Akan tetapi di saat merumuskan suatu undang-undang, *mindset* yang terpatri setiap anggota dewan adalah hukum, bukan *mindset* politik, kepentingan, keuntungan atau apapun itu namanya, sehingga keputusannya pun seharusnya melahirkan keputusan hukum berupa produk hukum, bukan keputusan politik (produk politik).

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>8</sup> *Ibid*, Pasal 7 ayat (1)

g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Pada Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011, juga disebutkan bahwa:

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dalam hal ini, pemerintah sebagai lembaga resmi yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk membentuk undang-undang harus jeli melihat permasalahan atau problematika pembentukan peraturan perundang-undangan yang berulang kali berada pada titik permasalahan yang sama. Bagaimanapun pemerintah memiliki tanggung jawab besar dalam melindungi hak asasi manusia umumnya, hak asasi warga negaranya secara khusus. Besar harapan warga negaranya untuk terciptanya rasa keadilan di tengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga masyarakat tunduk secara sukarela terhadap aturan yang dibuat oleh penguasa<sup>9</sup>. Berdasarkan hal di atas, maka Penulis mencoba melakukan kajian ontologi terhadap apa sebenarnya akar permasalahan yang menjadi penyebab munculnya problematika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Pada artikel ini Penulis memfokuskan ruang lingkup pembahasan adalah undang-undang.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Tinjauan Tentang Peraturan Perundang-Undangan

Istilah *peraturan perundang-undangan* dapat ditemukan dalam banyak tulisan, seperti tulisan Sri Soemantri M. dalam buku *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* menguraikan unsur-unsur negara hukum, yang salah satu diantaranya sebagai berikut: Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau *peraturan perundang-undangan*.<sup>10</sup> Demikian pula, Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya yang berjudul *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Selanjutnya istilah *perundang-undangan* ditemukan dalam judul buku yang ditulis Bagir Manan: *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. (Cetak tebal miring dari penulis). Di dalam buku M. Solly Lubis yang berjudul *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, istilah tersebut juga ditemukan. Bahkan menurutnya *perundang-undangan* diartikan sebagai *proses pembuatan peraturan negara*. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya

---

<sup>9</sup> Realitasnya ialah pembentukan norma dalam undang-undang menjadi suatu tarik-menarik yang alot antara hukum dengan politik. Politik sebagai latar belakang pembentukan hukum cenderung dominan dalam pewarnaan karakter produk hukum yang dihasilkan, sehingga hasilnya, dapat melang-gengkan kekuasaan dengan mempermissikan kepentingan sekelompok orang dengan menghilangkan kepentingan orang banyak. Pola-pola persaingan antara hukum dengan politik seperti ini selalu dapat terbaca dalam norma yang tertuang dalam undang-undang. Apalagi politik merupakan seni dalam memanfaatkan berbagai kemungkinan atau suatu aktivitas yang membangun, mengonsolidasikan dan tetap mengagregasikan manusia yang terkonsep pada masyarakat yang pada akhirnya bermuara pada kekuasaan.

<sup>10</sup> Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 29

pengundangan peraturan yang bersangkutan. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara menurut M. Solly Lubis meliputi segala peraturan baik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah, tidak hanya terbatas pada undang-undang<sup>11</sup>. Maria Farida Indrati Soeprapto juga mengemukakan, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atau gesetzgebung*) yang artinya berbeda dengan pengertian yang dikemukakan oleh M. Solly Lubis. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto perundang-undangan mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu<sup>12</sup>;

- (1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah;
- (2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

Istilah “perundangan” dalam frase ‘peraturan perundangan’, asalnya berasal dari kata “undang” yang kemudian mendapat awalan per- dan akhiran -an. Kata “undang” juga memiliki konotasi lain di luar konteks “undang-undang”. Yang dimaksud dalam konteks ini tentunya adalah kata “undang” yang berkaitan dengan “undang-undang”, bukan kata “undang” yang berkonotasi lain. Sedangkan, istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang menunjuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh penguasa, baik Pusat maupun Daerah. Undang-undang yang demikian ini menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto disebut dengan undang-undang dalam arti materiil<sup>13</sup>. Sebagai catatan mengenai penggunaan beberapa istilah sebagaimana tersebut di atas adalah bahwa istilah-istilah tersebut tidaklah mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah “perundang-undangan”, dan dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah “peraturan perundang-undangan”. Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih “kena” dipakai istilah perundang-undangan saja, misalnya istilah Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar Perundang-undangan, dan sebagainya.<sup>14</sup> Adapun penggunaan istilah “peraturan perundangan” sebaiknya dari segi bahasa lebih disempurnakan dengan istilah “peraturan perundang-undangan. Ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiële zin*) dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Jadi yang dimaksud dengan undang-undang dalam pengertian ini adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang diakui dalam sistem hukum ketatanegaraan, dan tidak hanya berupa undang-undang saja. Dalam arti formil, undang-undang adalah keputusan tertulis yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang, yang bersifat atau mengikat secara umum. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, undang-undang dalam arti ini merupakan produk hukum yang dibuat bersama antara Presiden dan DPR. Jadi yang dimaksud undang-undang dari sudut pandang ini berupa undang-undang

<sup>11</sup> M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 1977, Hal. 13

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *op. cit.*, hlm. 3.

<sup>13</sup> Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 4.

<sup>14</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *loc. cit.*

saja, bukan jenis peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah dan sebagainya<sup>15</sup>.

Mengenai penggunaan istilah *wet in formele zin* dan *wet in materiële zin* untuk menunjuk pada pengertian undang-undang dalam arti formil dan undang-undang dalam arti materiil, Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan kritiknya sebagai berikut:

'Pada masa ini masih banyak buku dan ahli yang menerjemahkan istilah *wet in formele zin* dan *wet in materiële zin* secara harfiah sebagai 'undang-undang dalam arti formil' dan 'undang-undang dalam arti materiil' tanpa melihat pengertian yang terkandung di dalamnya, dan sistem perundang-undangan kita. Di Belanda apa yang disebutkan dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal*, terlepas apakah isinya suatu 'penetapan' (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*), jadi dalam hal ini kita melihat dari pembentuknya, atau siapa yang membentuk, sedangkan yang disebut *wet in materiële zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain *Regering* dan *Staten Generaal* asalkan isinya adalah peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*) sehingga dengan kata lain suatu *wet in materiële zin* adalah suatu keputusan yang dilihat dari isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian, yang termasuk dalam pengertian *wet in formele zin* adalah *wet* (yang dibentuk oleh *Regering* dan *Staten Generaal*), sedangkan yang termasuk dalam *wet in materiële zin* adalah *wet*, dan juga *Algemene Maatregel van Bestuur*, *Ministeriele verordening*, *Provinciale wetten*, *Gemeente wetten* serta peraturan-peraturan lainnya yang berisi peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*).

Pengertian undang-undang yang dikemukakan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto sama seperti pengertian menurut ilmu hukum (*rechtswetenschap*). Menurut kedua ahli hukum tersebut, undang-undang memiliki 2 (dua) arti, yaitu<sup>16</sup>;

1. Undang-undang dalam arti formil, yaitu keputusan ('*beslissing*') tertulis yang diadakan oleh Badan-badan negara. Badan-badan tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Presiden bersama dengan DPR.
2. Undang-undang dalam arti materiil, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa (Pusat maupun Daerah) yang sah, misalnya :
  - (1) Undang-undang;
  - (2) Peraturan Pemerintah;
  - (3) Keputusan Presiden (atau Peraturan Presiden, *kursif penulis*);
  - (4) Peraturan Daerah, dan seterusnya

Dengan pengertian yang demikian, maka yang dimaksud peraturan perundang-undangan menurut pandangan kedua ahli hukum itu tidak lain adalah undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiële zin*). Soehino nampaknya juga memberikan pengertian yang sama. Menurutnya peraturan perundang-undangan itu adalah undang-undang dalam arti materiil, yang meliputi peraturan yang mempunyai tingkat paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar sampai dengan peraturan yang tingkatannya lebih rendah<sup>17</sup>. Peraturan perundang-undangan atau undang-undang dalam arti materiil ini menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dapat dibagi ke dalam 2 (dua) golongan, yaitu<sup>18</sup>;

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.CO., Jakarta, 1992, Hlm. 3-4.

<sup>16</sup> Maria Indrati Soeprapto, *op. cit.*, Hal. 33.

<sup>17</sup> Soehino, *Op. cit.*, Hlm. 18.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm.5-6

- (1) Peraturan Pusat (*Algemene Verordening*) yaitu peraturan tertulis yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang berlaku umum di seluruh atau sebagian wilayah negara; dan
- (2) Peraturan setempat (*Locale Verordening*) yaitu peraturan tertulis yang dibuat oleh penguasa setempat dan hanya berlaku di tempat atau daerah itu saja.

Menurut P.J.P Tak peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Dalam kenyataan, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok tertentu, objek tertentu, daerah atau waktu tertentu. Dengan demikian pengertian mengikat secara umum pada konteks ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkrit (nyata) identitas individu objeknya<sup>19</sup>. Buys mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai '*algemene bindende voorschriften*', yaitu peraturan-peraturan yang mengikat secara umum. Sedangkan Logemann menambahkan rumusan Buys itu dengan anasir '*naar buiten werkende voorschriften*', sehingga pengertian peraturan perundang-undangan menurut Logemann adalah '*algemene bindende en naar buiten werkende voorschriften*', yaitu peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku ke luar<sup>20</sup>.

### **Kajian Ontologi Problematika Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Dikaitkan Dengan Kebutuhan Hukum Masyarakat**

Ontologi adalah bidang pokok filsafat yang mempersoalkan hakikat keberadaan segala sesuatu yang ada, menurut tata hubungan sistematis berdasarkan hukum sebab-akibat. Jadi, dari aspek ontologi, segala sesuatu yang ada ini berada dalam tatanan hubungan estetis yang diliputi dengan warna nilai keindahan<sup>21</sup>. Ontologi terdiri dari dua suku kata, yakni ontos dan logos. Ontos berarti sesuatu yang berwujud (being) dan logos berarti ilmu. Jadi ontologi adalah bidang pokok filsafat yang mempersoalkan hakikat keberadaan segala sesuatu yang ada menurut tata hubungan sistematis berdasarkan hukum sebab akibat yaitu ada manusia, ada alam dan ada kausa prima dalam suatu hubungan yang menyeluruh, teratur dan keharmonisan. Ontologi dapat pula diartikan sebagai ilmu atau teori tentang wujud hakikat yang ada. Obyek ilmu atau keilmuan itu adalah dunia empirik, dunia yang dapat dijangkau pancaindera. Dengan demikian, obyek ilmu adalah pengalaman inderawi. Dengan kata lain, ontologi adalah ilmu yang mempelajari tentang hakikat sesuatu yang berwujud (yang ada) dengan berdasarkan pada logika semata<sup>22</sup>. Ontologi yang merupakan salah satu kajian filsafat ilmu mempunyai beberapa manfaat, di antaranya sebagai berikut: a. Membantu untuk mengembangkan dan mengkritisi berbagai bangunan sistem pemikiran yang ada. b. Membantu memecahkan masalah pola relasi antar berbagai eksistensi dan eksistensi. c. Bisa mengeksplorasi secara mendalam dan jauh pada berbagai ranah keilmuan maupun masalah, baik itu sains hingga etika<sup>23</sup>. Sesuai dengan manfaat ontologi terkait dengan perlunya

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar...*, Op. cit., Hlm. 24.

<sup>20</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, 1996, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bandung, Cita Bhakti Akademika, Hlm. 9

<sup>21</sup> <https://www.slideshare.net/NaraZeroun/sudut-pandang-ontologi-dan-aliran-alirannya>, diakses tanggal 25 Desember 2022

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

mengkaji secara mendalam permasalahan tertentu sehingga dapat ditemukan solusi dari masalah tersebut. Salah satu permasalahan yang perlu dikaji lebih dalam terkait dengan pembentukan undang-undang di Indonesia. Dimana, banyaknya undang-undang yang terbentuk tidak diterima oleh masyarakat karena tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Hal ini dapat terlihat dari perkara-perkara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tidak itu saja, mulai dari prosedur pembentukan yang tidak taat asas seperti menisbikan asas partisipasi dan transparansi<sup>24</sup>. Sehingga masih banyak suatu produk legislasi yang tidak mengakomodir kebutuhan hukum berdasarkan kepentingan masyarakat. Pengujian peraturan perundang-undangan yang diajukan ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, kebanyakan terjadi karena alasan peraturan perundang-undangan tersebut tidak sesuai dengan landasan dan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik, begitu juga dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan tidak mencerminkan nilai keadilan dalam masyarakat.

Justru, penundukan diri secara sukarela, jangan menjadikan penguasa untuk berbuat sewenang-wenang, terutama dalam hal membuat aturan yang mengatur warganya. Pemerintah yang dimaksud dalam hal ini adalah pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh lembaga negara yang ada di Indonesia bukan hanya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, tetapi juga meliputi lembaga negara bantu (*auxiliary body*). Masing-masing lembaga negara dapat membentuk peraturan dan diakui sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana jenis peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur pada Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Problematika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesegera mungkin dievaluasi dan ditemukan solusinya oleh pemerintah, karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum semakin meningkat, sehingga ditakutkan akan terjadi perbuatan main hakim sendiri oleh masyarakat terhadap pelaku kejahatan, serta berakibat ketidaknyamanan lagi di tengah masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja, tampaknya juga bertanya dan pesimis terhadap hukum di Indonesia, karena tanda-tanda mulai tumbuhnya pengakuan dari pentingnya fungsi hukum pembangunan, menunjukkan bahwa kita tidak dapat menghindarkan kesan bahwa di tengah-tengah kesibukan tentang pembangunan ini terdapat suatu kelesuan (*melaise*) atau kurang percaya akan hukum dan gunanya dalam masyarakat. Begitu juga, Harkristuti Harkrisnowo juga merasa pilu tentang hukum di Indonesia. Harkristuti menyatakan bahwa;

Di tengah suasana Indonesia yang masih mengalami berbagai cobaan besar sejak masa *fin du siecle* (akhir millenium) sampai kini, tidaklah mudah bagi saya untuk memaparkan kondisi hukum kita tanpa kepiluan yang merebak mendengar dan ratapan mereka yang terluka oleh hukum, dan kegeraman yang membahana pada mereka yang memanfaatkan hukum sebagai alat mencapai tujuan tanpa memaknai hati nurani<sup>25</sup>

Merujuk pada pendapat Mochtar Kusumaatmadja dan Harkristuti Harkrisnowo di atas, maka penulis merasa perlunya ditemukan jawaban atas permasalahan kualitas produk peraturan perundang-undangan, apakah permasalahan terletak pada aturan yang mengatur

<sup>24</sup> Delfina Gusman, 2021, "*Moralitas Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Rangka Pemenihan Kebutuhan Hukum Masyarakat*". Nagari Law Review. Vol.4 Nomor 2. Hlm.201

<sup>25</sup> Romli Artasasmita, *Op cit*, Hlm. 2

pembentukan peraturan perundang-undangan atau ada faktor lain seperti sumber daya manusia atau legislator yang lemah. Menurut Penulis, akar permasalahan tidak responsifnya suatu undang-undang adalah berada pada materi muatan UU. UU lahir dari kebutuhan hukum masyarakat, namun, dalam pengaturan materi muatan UU itu sendiri, ternyata kebutuhan hukum masyarakat berada pada skala prioritas terakhir dan belum adanya parameter yang jelas terkait kebutuhan hukum masyarakat. Hal ini dapat terlihat di dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yakni berbunyi;

Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi;

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat

Berdasarkan pasal tersebut, kebutuhan hukum masyarakat dianggaplah bukan suatu yang urgen. Padahal, materi muatan ini akan saling berkaitan dengan tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh adalah penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) dimana kebutuhan hukum masyarakat juga termasuk prioritas paling akhir<sup>26</sup>. Hal ini dapat kita lihat pada Pasal 18 UU No.12 Tahun 2011, yang berbunyi:

Dalam penyusunan prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas :

- a. Perintah Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Perintah Ketetapan MPR;
- c. Perintah Undang-Undang Lainnya;
- d. Sistem Perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana Pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana Pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selain itu, Pasal 23 ayat (2) dianggap pasal kunci dan paling berbahaya yang akhirnya bisa mengakibatkan UU yang dibuat oleh DPR bersama Pemerintah dengan alasan kebutuhan hukum masyarakat, padahal itu hanya untuk kepentingan politik tertentu atau dengan kata lain, telah terjadi perselingkuhan politik dalam pembentukan UU. Dengan kata lain, alasan keadaan tertentu bisa membuka peluang subyektifitas yang sangat tinggi, seperti perubahan UU KPK di luar Prolegnas. Hal, ini dikarenakan tidak adanya indikator atau parameter materi muatan undang-undang yang jelas terkait kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 23 berbunyi;

- 2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan

---

<sup>26</sup> Keberadaan Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tidak kalah penting dari tahap perencanaan Prolegnas (tahap hulu), tahap penyusunan, pembahasan sampai dengan pengundangan (tahap pertengahan), hingga tahap penegakan atau pelaksanaannya di masyarakat (tahap hilir) harus memperhatikan aspirasi dan memastikan partisipasi masyarakat. Keberadaan Prolegnas merupakan upaya mewujudkan pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk undang-undang yang menjamin kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan

Undang- Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum

Merujuk pada pasal-pasal tersebut, maka norma itu sendiri yang salah sebagai hulu yang akan melahirkan undang-undang lain sebagai hilirnya. Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo<sup>27</sup>. menyebutkan ada 3 (tiga) unsur cita hukum yang harus ada secara proporsional, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*gerechtigkeits*), dan keadilan (*zweckmaszigkeit*). Ketiga unsur cita hukum ini adalah nilai dasar hukum yang harus diwujudkan. Karena itu, para sarjana sering menyebut ketiga cita hukum tersebut sebagai tujuan hukum. Menurut I Dewa Gede Atmadja,<sup>28</sup> hukum secara sempurna harus memenuhi ketiga nilai dasar tersebut yang sekaligus menjadi tujuan hukum, yakni;

- 1) *Juridical doctrine*, nilai kepastian hukum, dimana kekuatan mengikatnya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi;
- 2) *Sociological doctrine*, nilai sosiologis, artinya aturan hukum yang mengikat karena diakui dan diterima dalam masyarakat (teori pengakuan) dan dapat dipaksakan sekalipun masyarakat menolaknya (teori pemaksaan).
- 3) *Philosophical doctrine*, nilai filosofis, artinya aturan hukum mengikat karena sesuai dengan cita hukum, keadilan sebagai nilai positif yang tertinggi.

Menurut Chairul Arrasyid<sup>29</sup> apabila tujuan hukum semata-mata hanya untuk mewujudkan keadilan saja, maka tidak seimbang hingga akan bertentangan dengan kenyataan, sebaliknya juga akan terjadi kesenjangan jika tujuan hukum hanya untuk mewujudkan kefaedahan, karena ia akan bertentangan dengan nilai keadilan. Begitu pula jika tujuan hukum hanya untuk mewujudkan kepastian hukum, maka ia akan menggeser nilai keadilan dan kegunaan dalam masyarakat. Achmad Ali<sup>30</sup> membagi tujuan hukum ke dalam 3 (tiga) teori, yaitu:

#### 1. Teori Barat

- a. Teori Klasik, (teori etis, teori utilitis, teori legalistik);

Dalam teori hukum barat, tujuan hukum itu adalah mewujudkan keadilan (*justice*), kemanfaatan (*utility*) dan kepastian hukum (*legal certainty*).

- b. Teori modern (teori prioritas baku dan teori prioritas kasuistik);

Tujuan hukum menurut teori prioritas baku mencakup: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Hal yang sama menurut teori prioritas kasuistik, yang

---

<sup>27</sup> Dalam Fence M. Wantu, 2011, *Peranan Hakim Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana FH UGM, Yogyakarta, Hal. 6.

<sup>28</sup> I Dewa Gede Atmadja, 1993, "*Manfaat Filsafat Hukum Dalam Studi Ilmu Hukum*," dalam Kerta Patrika, Nomor 62-63 Tahun XIX Maret-Juni, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 68; Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 19, yang mengemukakan bahwa nilai dasar hukum menurut Radbruch yaitu keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum.

<sup>29</sup> I Dewa Gede Atmadja, 1993, "*Manfaat Filsafat Hukum Dalam Studi Ilmu Hukum*," dalam Kerta Patrika, Nomor 62-63 Tahun XIX Maret-Juni, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 68; Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 19, yang mengemukakan bahwa nilai dasar hukum menurut Radbruch yaitu keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum

<sup>30</sup> Achmad Ali, 2012, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume 1, Kencana, Jakarta, Hal. 212-213.

membedakannya pada urutan prioritas, secara proporsional, sesuai dengan kasus yang dihadapi dan ingin dipecahkan.

## 2. Teori Timur

Teori Timur tidak menempatkan “kepastian” sebagai tujuan hukum, tetapi tujuan hukum ditekankan pada keadilan adalah keharmonisan, dan keharmonisan adalah kedamaian.

## 3. Teori Hukum Islam

Teori tujuan Hukum Islam, pada prinsipnya mewujudkan kemanfaatan kepada seluruh umat manusia, yang mencakup “kemanfaatan” kehidupan di dunia maupun akhirat.

Tujuan hukum tidak dapat dipisahkan dengan pembentukan hukum. Pembentukan hukum pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum<sup>31</sup>. Yang berwenang melakukan pembentukan hukum disini adalah negara. Tujuan dibentuknya hukum oleh negara adalah mewujudkan kepastian, keadilan, dan kebergunaan. Artinya, setiap norma hukum haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*) dan kebergunaan (*utility*)<sup>32</sup>. Hukum tidaklah identik dengan keadilan. Peraturan hukum tidaklah selalu mewujudkan keadilan. Pada hakekatnya tidak ada undang-undang yang sempurna, bahkan justru ada ketidakadilan dalam undang-undang yang resmi berlaku (*gesetzliches unrecht*) tapi sebaliknya ada pula keadilan di luar undang-undang (*uebergesetzliches recht*)<sup>33</sup>. Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya<sup>34</sup>. Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nicomachean ethics*, yang sepenuhnya membahas keadilan. Menurut Aristoteles, “hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan<sup>35</sup>. Menurutnya, pandangan keadilan suatu pemberian hak persamaan tapi bukan penyamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaannya sesuai dengan hak proporsional. Kesamaan hak di pandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara di hadapan hukum sama. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya. Keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi ke dalam dua macam keadilan, keadilan “*distributive*” dan keadilan “*commutative*”. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan komutatif memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya<sup>36</sup>.

Konsep keadilan juga dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* yang memberikan pengaruh pemikiran cukup

---

<sup>31</sup> Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, Radja Grafindo Persada, Hal. 25

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm.4.

<sup>33</sup> Muhammad Arif Sahlepi, 2009, *Asas Ne Bis In Idem Dalam Hukum Pidana*, Tesis, Sekolah Pascasarjana USU, Medan, Hal. 16

<sup>34</sup> Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, Hlm. 239

<sup>35</sup> Carl Joachim Friedrich, *Op. Cit.*, Hlm. 24.

<sup>36</sup> L..J. Van Apeldoorn, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, cetakan kedua puluh enam, Hlm. 11-12

besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan<sup>37</sup>. Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).<sup>38</sup> Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian *ekuilibrium reflektif* dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep “posisi asli” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, di antaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompatibel dan ketidaksetaraan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu. Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesiskan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)<sup>39</sup>.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik<sup>40</sup>. Menurut John Rawls, keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus memposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah<sup>41</sup>. Rawls memberikan pandangannya yakni untuk mencapai suatu keadilan, disyaratkan sekaligus adanya unsur keadilan substansif (*justice*) yang mengacu kepada hasil dan unsur keadilan prosedural (*fairness*). Atas dasar demikian muncullah istilah *justice as fairness*, meskipun dari istilah *justice as fairness* tersebut mengandung arti bahwa unsur *fairness* mendapat prioritas tertentu dari segi metodologinya. Apabila unsur *fairness* sudah tercapai, maka keadilan sudah terjadi. Dengan demikian unsur *fairness* atau keadilan prosedural sangat erat hubungannya dengan keadilan substantif (*justice*)<sup>42</sup>. Di Indonesia, konsep keadilan sudah

---

<sup>37</sup> Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1 (April 2009), Hlm. 135

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University press, 1973, London: Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2006, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 12.

dusung oleh pendiri negara Indonesia, seperti Soekarno dan Mohammad Hatta. Para *founding fathers* menamakannya sebagai keadilan sosial. Keadilan sosial ini tidak sama dengan nilai-nilai keadilan yang diimpikan dalam falsafah kehidupan yang dikembangkan oleh para filsuf. Namun, ujung dari pemikiran dan impian-impian tentang keadilan itu adalah keadilan aktual dalam kehidupan yang nyata yang tercermin dalam struktur kehidupan kolektif dalam masyarakat. Artinya, ujung dari semua berbagai ide tentang keadilan di atas adalah keadilan sosial yang nyata<sup>43</sup>.

Dalam tataran hukum nasional, pandangan keadilan bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*filosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berpersatuan, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial. Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesialah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu tampak dari refleksi dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Oleh karenanya, Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum bangsa Indonesia. Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yakni sila kelima yang berbunyi: “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan, mana yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila itu. Kahar Masyhur memberikan tiga hal tentang pengertian adil<sup>44</sup>

- a. adil ialah meletakkan sesuatu pada tempatnya.
- b. adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang.
- c. adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran

## KESIMPULAN

Problematika pembentukan undang-undang di Indonesia yang tidak memenuhi kebutuhan hukum masyarakat selama ini penyebab utama selalu dikaitkan dengan intervensi politik dan sumber daya manusia. Kedua hal ini sebenarnya lebih bersifat teknis. Penyebab utama itu berada pada pengaturan materi muatan undang-undang yang menjadikan kebutuhan hukum masyarakat skala prioritas terakhir dan tidak jelasnya parameter materi muatan undang-undang yang dapat menjawab kebutuhan hukum masyarakat. Dalam hal ini Penulis menyarankan perlunya segera merevisi kedua pasal yang mengatur materi muatan undang-undang tersebut.

Permasalahan tidak tercapainya tujuan pembentukan suatu produk hukum atas dasar kebutuhan masyarakat adalah prosedur yang tidak taat pada asas seperti menisbikan asas partisipasi dan transparansi serta tata prosedur pengajuannya tidak terkesan mengikuti standar operasional prosedur yang berlaku menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Melainkan juga, dikarenakan produk hukum

---

<sup>43</sup> Laurens, 2012, *Asas Keadilan Dalam Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Di Indonesia*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, hlm. iii

<sup>44</sup> Kahar Masyhur, 1985, *Membina Moral dan Akhlaq*, Jakarta, Kalam Mulia, Hlm.71.

dibentuk berdasarkan aspirasi politik legislatif tidak mencerminkan permintaan atau representasi bahwa produk hukumnya yang dibutuhkan oleh masyarakat luas. Secara ontologi bahwa produk hukum berdasarkan kebutuhan masyarakat belum terakomodir diakibatkan masifnya kepentingan politik dalam proses pembentukan produk hukum tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988. *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan LBH Indonesia
- Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana
- A.Hamid S. Attamimi, 1997, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah Hukum Dan Pembangunan, Jakarta
- A. Gunawan. Setiardja. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Memahami Undang-Undang Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol1. No.2 September 2004
- Abdul Basyir, "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif". Jurnal IUS Vol.2 No.5 Agustus 2014
- Ahmadi, "Kontroversi Penerapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom dan Hukum Responsif". Jurnal Al 'Adl Vol.9 No 1, Januari 2016.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta
- , 1987, *Pembinaan Hukum Nasional*, Universitas Andalas
- Delfina Gusman, "Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik". Jurnal Masalah –Masalah Hukum Vol.40 No.3 Juni 2011
- Delfina Gusman, 2021, "Moralitas Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Rangka Pemenihan Kebutuhan Hukum Masyarakat". Nagari Law Review. Vol.4 Nomor 2.
- , "Problematika Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia". Jurnal Yustisia Vol.19 No.1 Januari-Juni 2012
- FX. Adji Samekto, "Relasi Hukum dengan Kekuasaan: Melihat Hukum dalam Perspektif Realitas", Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13 No.1, Januari 2013
- Jimmy Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Intermedia
- , 2000, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Jakarta, LP3HET
- , 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika
- , 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press
- J.J.H. Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa B. Arief Sidharta. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, LP3ES
- , 2009, *Politik hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Yogyakarta
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto. 2008. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama.

- Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008. *Hukum Responsif* (terj.), dalam judul aslinya: *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Cet. 2, Bandung: Nusamedia
- Saldi Isra dan Yuliandri, 2004, *Penyusunan dan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan, Analisis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LAN
- Yuliandri, 2007, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*, Universitas Airlangga
- M.Husni, "Moral dan Keadilan Sebagai Landasan Penegakan Hukum Responsif, *Jurnal Equality*, Vol. 11 No. 1 Februari 2006.
- Mia Kusuma Fitriana, "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara" *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.12 No.2 Juni 2015
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden