

Politik hukum: menakar kualitas reformasi regulasi dalam *central oversight body*

Ahmad Heru Romadhon^{a,1,*}, Sadjijono^{b,2}

^a Universitas Maarif Hasyim Latif, Jawa Timur, Indonesia

^b Universitas Bhayangkara, Surabaya, Indonesia

¹ heru-romadhon@dosen.umaha.ac.id^{*}, ² sadjijono@yahoo.co.id

^{*} Korespondensi Penulis

ARTICLE INFO

Article history

Received December 26, 2021

Revised December 26, 2021

Accepted December 27, 2021

Available Online December 12, 2021

Keywords

Oversight

Birokrasi

Counter Cultural

Politik Hukum

ABSTRACT (10PT)

Improving the quality of regulatory reform in legal politics, which has implications for the direction of the formation of laws and regulations, demands counter-cultural changes within the regulatory institution itself. External controls and oversight are essential but not sufficient to overcome bureaucratic resistance and the growing philosophy of command and control. A number of approaches have been used through training and dissemination of information, repetition of writing on job descriptions and evaluation criteria, and building reform units, to support the functions of regulatory agencies. This research method is normative juridical, which emphasizes the study of literacy, laws and regulations, books and other related information sources. Juridical analysis shows clearly that bureaucratic reform should be seen as a long-term investment in building effectiveness, not just a solution to actual problems. This understanding will reduce the tendency for dysfunctional products to form regulations, due to the intervention of certain organizational or political interests. The change in the perspective of the bureaucrats in viewing the possible regulations will not be achieved in several decades without seriousness in improving the bureaucracy itself.

Perbaikan kualitas reformasi regulasi dalam politik hukum yang berimplikasi pada arah pembentukan peraturan perundang-undangan menuntut adanya perubahan counter cultural di dalam badan institusi pengaturan itu sendiri. Kontrol eksternal dan oversight merupakan hal yang penting tetapi tidak cukup untuk mengatasi resistansi birokrasi dan berkembangnya filosofi command and control. Sejumlah pendekatan telah dipergunakan melalui training dan desiminasi informasi, pengulangan penulisan pada job description dan kriteria evaluasi, serta membangun unit reformasi, untuk mendukung fungsi badan pengaturan. Metode penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu menekankan pada studi literasi, peraturan perundang-undangan, buku dan sumber informasi lainnya yang masih berkaitan. Analisis yuridis menunjukkan secara jelas bahwa reformasi birokrasi haruslah dipandang sebagai investasi jangka panjang dalam membangun efektifitas, bukan sekedar suatu solusi bagi masalah aktual. Pemahaman ini akan mengurangi kecenderungan disfungsi produk pembentukan peraturan, karena adanya intervensi kepentingan organisasi atau politik tertentu. Perubahan cara pandang para birokrat dalam memandang peraturan kemungkinan tidak akan tercapai dalam beberapa dekade tanpa keseriusan dalam memperbaiki tubuh birokrasi itu sendiri.

This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



1. Pendahuluan

Perkembangan Hukum Administrasi Negara yang berperan dalam melahirkan suatu bentuk formal kebijakan dapat dilihat dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang tersusun dalam dokumen-dokumen penting negara, mengenai arah kebijakan dari pemerintah untuk mengatur negara dalam keadaan bergerak. Konsentrasi Hukum Administrasi Negara yang mempunyai kapasitas dalam merumuskan suatu peraturan yang berfungsi sebagai dasar hukum yang mengikat dan berlakunya dimasa yang akan datang, bila mana diperlukan suatu pengaturan dalam penyelenggaraan negara yang dicita-citakan. Sehingga peran disiplin ilmu hukum sangat diperlukan ketika menyusun produk-produk hukum sebagai dasar legitimasi dalam pengoperasiannya, hal inilah yang disebut sebagai manajemen atau administrasi hukum yang meliputi; 1) pengembangan hukum, dan 2) implementasi hukum. Kegiatan pengelolaan atau administrasi hukum sebagai keseluruhan upaya dan tindak pemerintahan yang dituangkan dalam kebijakan publik, yaitu dengan melibatkan berbagai unsur pemerintahan, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif (Negara, 2003). Kemudian agar pengelolaan pengaturan hukum yang akan diberlakukan dalam kehidupan bernegara (yang juga termasuk dalam hukum pidana dan hukum perdata), hal itu mencakup tahapan implementasi ius constitutum maupun tahapan perencanaan ius constituendum, harus benar-benar dapat menciptakan adanya keadilan dan ketertiban sosial.

Perumusan produk-produk hukum yang ditentukan oleh hukum administrasi tersebut juga mencakup; 1) regeling, yang merupakan aturan hukum yang bersifat *in abstracto* atau general norms, yang mengikat secara umum, juga pula mengatur hal-hal yang bersifat umum yang bersumber paling fundamental dari suatu peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang itu sendiri. 2) *beschikking*, juga merupakan hasil perumusan produk hukum secara sepihak dari kebijakan pemerintah dalam memberikan dasar legitimasi terhadap administrasi negara yang didasarkan pada kewenangan khusus dan berasal dari peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, bersifat konkret, individual dan final serta bertujuan untuk menimbulkan adanya akibat hukum bagi subyek hukum atau badan hukum privat. 3) *vonis*, yang merupakan putusan hakim atas suatu perkara hukum yang mengikat para pihak di pengadilan dan mempunyai kekuatan hukum dan berlaku sejak diputuskan sampai dengan dilaksanakannya keputusan tersebut

Adapun tujuan pertama dari dibentuknya suatu peraturan adalah untuk memberikan dasar kepastian hukum. Sebagaimana konsep kepastian hukum menurut L.J. van Apeldoorn yang mengandung 2 (dua) segi pengertian. Pertama, dapat ditentukan terlebih dahulu, hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah konkret. Kedua, kepastian hukum mengandung pengertian adanya perlindungan hukum, dengan adanya batasan terhadap pihak-pihak yang mempunyai kewenangan yang ada kaitannya dengan kehidupan orang lain, dalam hal ini adalah hakim dan pembuat peraturan perundang-undangan. Melihat hubungan yang sangat erat di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah dengan melihat hubungan suatu norma-norma yang berlaku di masyarakat dan juga memperhatikan asas negara hukum melalui unsur-unsurnya yaitu menerapkan asas legalitas. Keidentikan asas legalitas dengan asas supremasi hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik, dengan mengaplikasikan suatu prinsip *check and balance*.

Meskipun seseorang dalam kedudukannya sebagai pejabat tertinggi dalam struktur pemerintahan namun tindakannya ia tetap dibatasi dan diatur oleh seperangkat peraturan yang mengikat. Apabila dikaitkan dengan asas supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan maka memiliki pengertian "government must not act to operate above the law" yaitu pemerintah yang bertindak sebaliknya adalah pemerintah yang tidak taat kepada asas legalitas, tetapi pemerintah yang sewenang-wenang (*arbitrary government*). Pengertian ini merumuskan adanya suatu kaidah hukum bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan maka tidak ada kewenangan sebagai dasar bertindak bagi segala badan atau pejabat negara dan pemerintah.

Dalam suatu urusan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin kompleks dan tingginya tuntutan masyarakat atas pelayanan yang lebih baik dan efisien, sehingga jika hanya sebatas peraturan tidak akan mampu mengatur seluruh kebutuhan masyarakat yang terus mengalami perkembangan. Oleh karena itu di dalam suatu pengaturan perundang-undangan perlu adanya pendelegasian wewenang legislasi kepada pemerintah untuk menjabarkan lebih lanjut materi muatan dalam undang-undang yang telah ditetapkan (Sukardi, 2016). Sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Sebagaimana ungkapan Satjipto Rahardjo bahwa pemikiran hukum perlu kembali kepada filosofis dasarnya yaitu "hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum".

2. Metode

Setiap kegiatan ilmiah maka diperlukannya sebuah metode khusus dalam menyelesaikan suatu penyelidikan, khususnya dalam ilmu hukum maka lazim menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang menggunakan bahan dasar kepustakaan yaitu: sumber primer yang merupakan bahan hukum bersifat autoritatif (Pranjoto, 2013) seperti: peraturan perundang-undangan, dokumen hukum pemerintah, yurisprudensi. Sedangkan bahan sumber sekunder berupa karya ilmiah, buku, jurnal hukum, modul kuliah dan tersier yaitu bahan penunjang yang masih berkaitan dengan penelitian saat ini. Adapun sentuhan hukum positif dengan karakter: asas hukum, teori hukum, doktrin hukum dan/atau argumentasi hukum dari ahli hukum. Adapun pendekatan penelitian ini menggunakan *statute approach*, *conceptual approach*, *analytical approach* dan *comparative approach*. Kemudian kesemua itu di analisis dan disajikan secara teoritis tersitematis.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Instrumen Perancangan Program Pembentukan Undang-Undang Terencana, Terpadu dan Sistematis

Penyusunan draf naskah akademik setidaknya harus mampu mencerminkan adanya lima poin penting di antaranya (Riswanto, 2016) : 1) kemampuan naskah menunjukkan secara teoritik dan praktis pentingnya draf RUU untuk perbaikan kualitas kehidupan masyarakat. 2) mengedepankan manfaat sosial dan ekonomi dari draf RUU dengan perbandingan biaya-biaya yang akan dikeluarkan. 3) harus memuat suatu batasan ketentuan yang mengatur pemantauan dan evaluasi yang koherensi. 4) draf RUU harus dirancang sedemikian rupa untuk memastikan pelaksanaannya yang lebih efektif dan dinamis. 5) draf RUU harus meningkatkan keefektifan pelaksanaan teknis pemerintahan yang lebih baik dan terukur. Dengan memperhatikan adanya aspek politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam urusan pemerintahan hingga saat ini masih banyak terjadi intervensi secara politis dalam kekuasaan yang berpengaruh terhadap pergeseran fungsional dan peran birokrasi. Birokrasi pemerintah yang seharusnya bekerja lebih maksimal dalam pelayanan dan berpihak kepada masyarakat, justru berbanding terbalik karena lebih cenderung untuk melayani para penguasa dan keberpihakannya pada sisi politik dan kekuasaan tertentu (Rakhmawanto, 2020) Dari permasalahan ini, maka pertanyaan yang muncul, bagaimana kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam persepsi politik hukum dalam program legislasi nasional.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsepsi negara mempunyai kedudukan dan peran strategis menempatkan bahwa fungsi legislasi dalam merumuskan perundang-undangan harus sejalan dengan kebutuhan dasar masyarakat dan negara, hal itu dapat dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, maupun dalam fungsi suatu undang-undang. Adapun asas-asas pembentukan peraturan negara yang material meliputi (Rosadi, 2010) : 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke sytematiek*); 2) Asas tentang dapat di kenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*); 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); dan 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechts bedeling*). Asas-asas material meliputi asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam menentukan legal policy kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Demikian pula dalam pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya (Yusnidar, Amrizal, 2019) Dalam menjaga kualitas produk legislasi nasional yang mendasarkan pada pentingnya tujuan suatu negara mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) maka dapat dilihat sebagaimana amanat dalam konstitusi, sehingga semakin jelas bahwa seorang legislator harus mampu merumuskan produk-produk hukum yang berkualitas tinggi nan progresif dalam memberikan solusi dan langkah-langkah preventif terhadap problem dimasa datang.

Penyusunan Program Legislasi Nasional Jangka Menengah

Penyusunan dalam Prolegnas dilaksanakan pada awal masa keanggotaan DPR untuk penyusunan Prolegnas prioritas tahunan yang dilaksanakan sebelum penetapan RUU mengenai APBN. Badan legislasi menyampaikan surat kepada anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan komisi untuk meminta usulan RUU yang akan diusulkan dalam prolegnas jangka menengah paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak badan legislasi terbentuk dan untuk prolegnas prioritas tahunan paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas prioritas tahunan. Kemudian RUU yang diminta dalam prolegnas jangka menengah disampaikan ke badan legislasi paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak surat disampaikan dan untuk prolegnas prioritas tahunan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas.

Prolegnas jangka menengah memuat gambaran umum tentang hukum nasional dan arah kebijakan pembangunan hukum nasional untuk 5 (lima) tahun masa keanggotaan DPR, dan rancangan judul undang-undang beserta isi keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi (a) merumuskan latar belakang dan capaian tujuan penyusunan, (b) sasaran tujuan yang hendak di realisasikan, dan (c) ruang lingkup dan arah arah pengaturan. Prolegnas prioritas tahunan merupakan pelaksanaan Prolegnas jangka menengah yang dilakukan setiap tahun. Prolegnas prioritas tahunan yang memuat: Judul rancangan undang-undang dan keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi (a) latar belakang dan tujuan penyusunan, (b) sasaran yang hendak di realisasikan, dan (c) ruang lingkup dan arah pengaturan.

Penyusunan draf RUU dalam Prolegnas yang didasarkan atas amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, amanat Undang-Undang lainnya, sistem perencanaan terpadu ke arah pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintah yang terukur dan rencana strategis, dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Penyusunan naskah perundang-undangan menekankan pada kualitas instrumen legal yang baru tergantung pada kualitas legal drafting. Orientasi standar yang memuat beschikking dan larangan secara jelas dan detail. Terlebih spesifik mengenai aturan-aturan baru harus secara spesifik menguraikan tentang perubahan instrumen yang menghantarkan pada kejelasan arah tujuan hukum yang benar-benar jelas, apabila tidak maka akan beresiko terhadap keabsahan yang tidak mempunyai nilai nyata, berguna, dan tidak dapat diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kemudian dalam Prolegnas dimuat kumulatif terbuka yang merupakan daftar RUU tertentu untuk mengisi kebutuhan hukum, terdiri atas pengesahan perjanjian internasional tertentu, akibat putusan Mahkamah Konstitusi, APBN, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota, dan penetapan/pencabutan PERPPU.

Pembahasan Program Legislasi Nasional

Pembahasan Prolegnas jangka menengah maupun pembahasan Prolegnas prioritas tahunan dilakukan oleh Badan Legislasi, PPUU dan Menteri melalui rapat kerja, rapat panitia dan rapat tim pengurus.

Penetapan Program Legislasi Nasional

Prolegnas jangka menengah maupun Prolegnas prioritas tahunan yang telah disepakati dalam rapat kerja Badan Legislasi dan Menteri, kemudian dilaporkan oleh Badan Legislasi dalam rapat paripurna untuk ditetapkan.

Evaluasi Program Legislasi Nasional

Evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan Prolegnas prioritas tahunan yang dilakukan oleh DPR, DPD dan/atau Pemerintah dan untuk evaluasi Prolegnas prioritas tahunan dapat dilakukan sewaktu-waktu. Evaluasi dengan mengkaji urgensi RUU, pelaksanaan Prolegnas jangka menengah periode keanggotaan DPR sebelumnya, pelaksanaan Prolegnas prioritas tahunan sebelumnya atau berjalan, arah dan kebijakan pembangunan hukum nasional yang ingin diwujudkan dari prolegnas jangka menengah, hasil pemantauan dan peninjauan UU, dan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Perubahan Program Legislasi Nasional

Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan dapat dilakukan perubahan berdasarkan evaluasi.

Penyebarluasan Program Legislasi Nasional

Penyebarluasan Prolegnas dilakukan DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi yang dilakukan sejak penyusunan sampai dengan setelah penetapan Prolegnas, sebagai cara untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan.

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas yang terkait dalam mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atau suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi dan Menteri. Dalam hal ini Badan Legislasi dan Menteri membahas mengenai urgensi usulan RUU diluar Prolegnas yang dilakukan dalam rapat kerja untuk mengambil keputusan atas usulan RUU tersebut. Apabila keputusan disetujui, maka Badan Legislasi melaporkan usulan RUU tersebut dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dan apabila keputusan ditolak, maka usulan RUU tersebut tidak dapat diajukan untuk diproses lebih lanjut sesuai mekanisme pengajuan RUU.

3.2 Metode Cepat *Fast Track Legislation*

Kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada suatu kebutuhan nasional, suatu negara dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat menjadi hal yang paling fundamental. Namun, adakalanya negara mengalami suatu peristiwa ketidakstabilan keadaan yang darurat dan terganggunya stabilitas keberlangsungan bernegara. Oleh karena itu dalam menghadapi situasi tersebut dibutuhkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang cepat, responsif terhadap keadaan yang darurat, maka dari itu konsep fast track legislation menunjukkan eksistensinya. fast track legislation merupakan proses pembentukan undang-undang melalui tahapan pembahasan yang dapat ditempuh secara cepat. Konsep ini bertujuan untuk menghindari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang cepat dalam konteks serampangan dan mengabaikan prinsip serta nilai dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan. Model fast track legislation ini memperlihatkan banyaknya reduksi yang dimuat, sebagai contoh beberapa istilah diantaranya fast track legislation, rapid legislation, instant legislation, expedited legislation, accelerated procedure, mation urgency dan lain sebagainya. Penataan regulasi dapat dilakukan terhadap tiga sektor yaitu simplifikasi regulasi, rekonseptualisasi pemahaman mengenai kebutuhan regulasi, dan penciptaan sinergi antar pembentuk regulasi (Chandranegara, 2019)

Senada dengan Christopher M. Davis dalam penelitiannya yang berjudul “*expedited procedures in the house: variation enacted into law*” memilih istilah *expedited* atau *fast track legislative procedure* untuk menjelaskan mengenai *special procedure that congress adpots to promote timely commite and floor action on a specifically defined type of bill or resolution*. Kekhawatiran itu memunculkan spekulasi terjadinya asas konflik norma yang berimplikasi pada hubungan antar norma hukum, sehingga dapat digambarkan sebagai pola hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan ruangan saja. Tatanan hukum yang merupakan urutan norma betingkat dari tingkatan yang berbeda, norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dengan akhiran oleh suatu norma dasar tertinggi. Sering kali terjadinya *allgemeine der normen* yang diartikan bahwa konflik norma adalah konflik antara dua norma dengan apa yang diperintahkan dalam ketentuan norma lainnya yang tidak kompatibel atau tidak cocok dalam pelaksanaan suatu norma tersebut yang menyebabkan pelanggaran terhadap norma lainnya. Konflik norma dapat dibedakan menjadi konflik norma “bilateral” dan “unilateral” serta konflik norma “total” dan “parsial”.

Implikasi adanya konflik norma yang banyak diulas menggunakan cara pendekatan logika formal dan harus menekankan aplikasikan secara sistematis berdasarkan urutan prioritas yang rasional. Fungsi penalaran hukum atas adanya konflik norma dilakukan untuk memperjelas (Irfani, 2020):

- (1) Melihat kedudukan suatu norma yang saling bertentangan secara hirarki kedudukan peraturan perundang-undangan. Apabila salah satu norma memiliki kedudukan lebih tinggi maka norma dalam peraturan yang lebih tinggi menjadi perioritas utama.

- (2) Dalam hal pertentangan suatu norma, apabila kedudukannya yang sederajat maka langkah yang dilakukan adalah mengidentifikasi apakah terdapat suatu korelasi yang sifatnya umum ke khusus dari dua norma tersebut. Apabila salah satu norma bersifat khusus maka norma khusus tersebut yang menjadi prioritas utama.
- (3) Dalam hal hirarki kedudukan norma yang saling bertentangan memiliki kedudukan yang sederajat dan substansi materi muatannya tidak menggambarkan pengaturan umum ke khusus maka harus dilihat waktu berlakunya, sehingga norma yang baru yang menjadi prioritas utama.

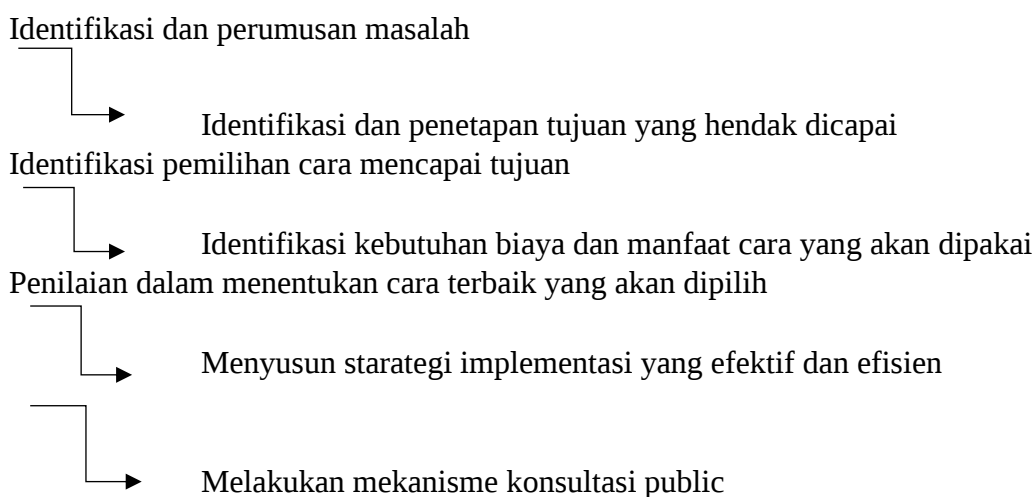
Upaya mencari jawaban atas persoalan konflik norma dalam peraturan perundang-undangan, maka dapat merujuk pada, asas 1) *lex superior derogat legi inferiori*, 2) *lex specialis derogat legi generalis*, dan 3) *lex posterior derogat legi priori*. Sejatinya, dalam penentuan suatu norma yang akan diberlakukan dalam kasus konflik norma, tidak dapat hanya sekedar mendasarkan pada suatu metanorma berupa asas, prinsip, atau legal reasoning saja, melainkan harus dinyatakan secara eksplisit dalam suatu norma tersendiri, yaitu norma derogasi (*derogation norm*).

Kenyataan dalam praktiknya masih sering dijumpai adanya kasus konflik norma yang seringkali menghadapkan kita pada situasi yang sulit karena ketiadaan norma derogasi. Dalam kondisi seperti ini, penerapan asas konflik norma menjadi tidak dapat dihindari dan sangat membantu dalam menemukan jawaban norma mana yang seharusnya diberlakukan. Asas konflik norma merupakan bagian dari ilmu pengetahuan hukum dan doktrin hukum yang dikembangkan oleh para ahli untuk mengeliminasi kontradiksi antar norma, sehingga sistem hukum tetap dimaknai sebagai tatanan hukum yang teratur dan harmonis.

3.3 Regulatory Impact Assessment

Metode penilaian adanya suatu dampak peraturan yang digunakan dalam pembentukan dalam peraturan pada prinsipnya dapat mengakomodir langkah-langkah yang harus diterapkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya metode “*regulatory impact assesement*” di pergunakan dalam menilai regulasi yang relevansinya mendasarkan pada suatu kebutuhan masyarakat dan sasaran tujuan kebijakan yang akan ditetapkan dengan keefektifan antara sasaran kebijakan dalam suatu hasil, selanjutnya kebutuhan masyarakat dan hasil sebelumnya sudah diterapkan akan mengalami suatu pembaharuan atas kebijakan yang baru.

Skema.1 Tahapan Metode Regulatory Impact Assessment



Perkembangan di Indonesia metode ini dikembangkan oleh Bappenas sejak tahun 2003, menurut Bappenas, metode ini merupakan usaha ilmiah sebuah proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada (lama). Poin penting dalam metode “*regulatory impact assesement*” menurut Bappenas yaitu mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian, fokus objeknya adalah suatu kebijakan (peraturan/non peraturan), dan penerapannya pada kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada (lama). Dengan menggunakan metode “*regulatory impact assesement*” guna untuk mendorong suatu kebijakan yang lebih terbuka

dengan menerima masukan partisipasi publik yang orientasinya pada suatu kebijakan yang hendak diambil agar nantinya menghasilkan suatu kebijakan yang responsif dalam tata kelola dan pembangunan yang lebih baik dengan melalui dua (2) cara antara lain membuka partisipasi publik yang transparan, dengan menitik beratkan pada kepercayaan publik, maka hal itu akan mengurangi dampak risiko sebuah kebijakan, dan menentukan suatu opsi yang paling efektif dan efisien, sehingga implikasinya dapat mengurangi biaya bagi pemerintah.

Pengelolaan kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan bertujuan untuk: (a) mengarahkan proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai kebutuhan pembangunan; (b) meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan; dan (c) meningkatkan efisiensi pengalokasian anggaran untuk keperluan pembentukan peraturan perundang-undangan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2011)

Peraturan perundang-undangan yang berpotensi bermasalah apabila ketika dalam perumusannya ditemukan adanya hal-hal sebagai berikut konflik, terdapat muatan pasal atau ketentuan yang secara jelas bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sederajat; multitafsir, kekaburan atau ketidakjelasan pada subyek dan obyek hukum yang diatur, sehingga menimbulkan ketidakjelasan pada rumusan bahasa/frasa (sulit dimengerti) dan sistematika penulisannya; inkonsisten, terdapat ketentuan dalam pengaturannya yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta aturan turunannya; tidak operasional yaitu peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut; dan masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksanaannya.

Bilamana ada ketidakjelasan atau kaburnya rumusan peraturan perundang-undangan maka dapat dilihat dalam Corpus Iuris yang terdiri atas 4 (empat) bagian, yaitu: Instituten: yaitu ajaran yang mempunyai kekuasaan mengikat seperti undang-undang. Maksudnya, jika ada hal-hal yang kurang jelas pengaturannya, maka dapat dicari dalam instituten. Pandecten: yaitu suatu penafsiran peraturan oleh para sarjana. Codex: yaitu peraturan atau undang-undang yang telah ditetapkan oleh penguasa (raja). Novellen: yaitu tambahan dari suatu peraturan atas undang-undang (Bernard L. Tanya, 2013)

3.3. Pengembangan Hukum *Central Oversight Body*

Adanya lembaga yang berperan oversight body yang mandiri dan bersifat horizontal di tingkat nasional, telah dikembangkan oleh beberapa negara sebagai suatu elemen esensial dari program legislasi, terutama dalam melaksanakan identifikasi issue lintas batas dan menyampaikan alternatif pengaturan dan advokasi atau penyusaian peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan fungsi Central Oversight Body di Indonesia dalam pengembangan hukum menjadi tanggung jawab fungsional dari beberapa lembaga, yaitu Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Sekretariat Negara, dan Badan Legislasi Nasional DPR.

Posisi strategis dari badan legislasi adalah pelibatan dapat sedini mungkin dan proaktif dalam proses pengembangan hukum dalam penyusunan regulasi baru. Badan tersebut berupaya mendorong terwujudnya keserasian kebijakan antara berbagai peraturan, sehingga tidak terjadi resistensi atau keengganan terhadap perubahan yang diperlukan. Aplikasinya adalah dengan cara mempengaruhi proses finalisasi peraturan dengan mencetuskan gagasan-gagasan baru dan analisis masalah-masalah yang obyektif sejak tahap awal pembentukan peraturan.

Central Oversight Body memperhatikan sebagai berikut:

Sistem review peraturan

Proses yang sistematis untuk melakukan review dan menaksir atas usulan peraturan yang baru dalam pengembangannya. Tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya peraturan perundang yang out of date akibat adanya perubahan kondisi ekonomi, sosial, atau perubahan dalam nilai-nilai publik, serta untuk mencegah terjadinya inkonsistensi antar peraturan perundang-undangan.

Sistem analisis peraturan

Proses analisis peraturan telah terbukti dapat menjadi instrumen yang efektif dalam menfokuskan perhatian bagi pembuat peraturan yang bermanfaat untuk memberikan informasi bagi para menteri dan legislator. Di Amerika Serikat (sejak 1981) dan Kanada (sejak 1992) menunjukkan kebutuhan tahapan bagi para pembuat peraturan untuk secara formal menilai keuntungan dan biaya, sehingga suatu peraturan hanya ditetapkan, jika berdasarkan pada analisis akan menghasilkan keuntungan yang

lebih besar dibandingkan dengan biaya yang akan dikeluarkan. Beberapa negara lain, antara Swedia, Inggris, dan Perancis dan Komisi Masyarakat Eropa, telah meningkatkan atau mengadopsi penggunaan sistem analisis peraturan dalam beberapa tahun terakhir.

Ckecklist standart pembuatan peraturan

Pendekatan lain yang berhasil diterapkan pada beberapa negara adalah dengan melakukan pengembangan ckecklist yang dibuat berdasarkan keputusan pemerintah sebagai panduan pengembangan peraturan. Beberapa negara telah mengadopsi “ckecklist”, fase ini mewajibkan para pembuat peraturan untuk memverifikasi kebutuhan bagi peraturan baru, mempertimbangkan bentuk alternatif dari tindakan pemerintah, menilai biaya administratif dan ekonomi serta keuntungan, menentukan stadart tingkat pemerintah yang baik untuk bertindak dan sebagainya. Dengan dikembangkannya ‘regulatory checklist’ dapat meningkat kualitas peraturan yang dapat ditempuh dalam berbagai cara, yaitu:

- (1) Membangun dan mengkomunikasikan prinsip-prinsip peraturan secara fundamental dari kebijakan pemerintah.
- (2) Sebagai peraturan internal pemerintah yang membantu perkembangan tanggungjawab administratif terhadap prioritas kebijakan.
- (3) Membangun suatu proses pembuatan peraturan-secara tertib dengan mnetapkan langkah-langkah yang diperlukan dalam pengambilan keputusan.
- (4) Membangun kualitas standart (misalnya, analisis efektifitas biaya) menyangkut isi peraturan.
- (5) Mengarahkan implementasi peraturan.
- (6) Mengenalkan perubahan budaya dan pendidikan dengan menginformasikannya kepada para pembuat peraturan mengenai isu-isu utama yang berkembang di masyarakat.
- (7) Memfasilitasi manajerial oversight sistem peraturan dengan menyediakan kerangka kerja yang logis bagi review kebijakan yang luas.

3.4 Politik Hukum *Das Sollen* dan *Das Sein*

Kaidah hukum yang termasuk dalam lingkup *das sollen* bersumber dan mengarah berbalik pada *das sein* yang menghendaki perwujudan dan kepatuhan. Dalam interaksi sosial yang diobyektifkan menjadi kaidah hukum manakala pedoman berperilaku dalam masyarakat. Suatu kaidah jika kepatuhannya dipaksakan oleh masyarakat yang terorganisir secara politik melalui prosedur tertentu. Kaidah hukum akan menyandang kekuatan yang berlaku obyektif, mengikat umum, dipengaruhi dan mempengaruhi sifat kemasyarakatan dari masyarakat itu sendiri (Dr. Hj. Cindawati, SH., 2014) Untuk dapat melihat korelasi antara hukum dan politik, “setidaknya harus dipahami terlebih dahulu bahwa hubungan itu bergantung pada asumsi, konsep atau dasar pandangan yang digunakan”. Dalam hal ini korelasi hukum dan politik dapat didasarkan pada pandangan *das sollen* (yang seharusnya). *Das sollen* yang berada pada posisi tertinggi menentukan bagaimana seharusnya politik itu dijalankan. Secara kuat pandangan ini di negara-negara yang menganut supremasi hukum, karena politiklah yang diposisikan mempunyai variabel terpengaruh oleh hukum. Pandangan *das sein* (realitasnya) dalam pandangan ini politik determinan atas hukum yang artinya hukum dapat dikonsepsikan sebagai undang-undang yang lahir atas otoritas lembaga legislatif, yang juga mencakup konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana Wheare menegaskan konstitusi merupakan resultante (produk kesepakatan politik), maka dapat disimpulkan hukum adalah produk politik.

Perspektif dari kedua kombinasi, *das sollen sein* memberikan pandangan bahwa hukum dan politik tidak bisa dikatakan ada yang lebih dominan atau yang lebih unggul karena keduanya secara simetris saling mempengaruhi. Jika politik diasumsikan sebagai kekuasaan, maka lahirilah pernyataan politik dan hukum itu “interdeterminan” sebab “politik tanpa hukum tu zalim”, sedangkan “hukum tanpa politik itu lumpuh”. Pemikiran Mahfud MD., berpijak pada *das sein* yang menempatkan hukum sebagai produk politik yang menggambarkan konfigurasi politik tertentu melahirkan hukum dengan karakter tertentu, yang membagi politik hukum ke dalam tiga kelompok. Pertama, arah tentang kebijakan (hukum) yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam mencapai restrukturisasi produk hukum lama diganti dengan yang baru. Kedua, apa yang melatarbelakangi politik dalam sub sistem tata kemasyarakatan melahirkan produk hukum. Ketiga, kaitanya dengan *law enforcement* yang mendasarkan pada politik hukum yang sudah digariskan.

4. Simpulan

Reformasi regulasi menghantarkan pada penataan tekstur pengembangan hukum secara hierarki yang fokus pada tataran dimensi-dimensi hukum dalam kehadiran sistem dan proses administrasi negara yang pada pokoknya mempelajari “aspek hukum” dalam penyelenggaraan negara, dengan lokus baik pada sistem dan proses ketatanegaraan maupun pada sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pengembangan hukum modern yang meliputi bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (materiil) dan bidang pradilan (valuntaire juridictie). Maka hal ini dapat menepis skeptisisme peraturan yang memiliki klaim serius untuk diperhatikan, meskipun hanya sebatas kajian teoritis yang membahas fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Maka dengan central oversight body dalam takaran politik hukum dapat membedakan subordinasi relatif sebuah tolak ukur dari bentuk derivasi yang berbeda, karena dukungan atas pandangan tersebut bahwa semua hukum pada hakikatnya atau sesungguhnya adalah produk legislasi yang mempunyai karakter hukum yang responsif ataukah rigid..

Daftar Pustaka

- Bernard L. Tanya, dkk. (2013). *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Cetakan IV). Genta Publishing.
- Chandranegara, I. S. (2019). Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi. *JH Ius Quia Iustum*, 26(3), 435–457.
- Dr. Hj. Cindawati, SH., M. . (2014). *Filsafat Hukum Etika dan Profesi* (Cet-2). CV. Putra Penuntun.
- Irfani, N. (2020). Lex superior, lex specialis,. *Legislasi Nasional*, 16(3), 305–325.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. (2011). Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi. In *Bappenas* (p. 6). Bappenas.
- Negara, L. A. (2003). *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku 1 Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara* (Pertama). Lembaga Administrasi Negara.
- Pranjoto, E. (2013). *Modul Khusus Menulis Karya Ilmiah Bidang Hukum* (Cet-4). Pustaka Ahklak.
- Rakhmawanto, A. (2020). Analisis Politisasi Birokrasi Dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara. *Civil Service*, 14(2), 1–12.
- Riswanto, A. (2016). Strategi Politik-Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR Ri Dalam Produktivitas Legislasi Nasional. *Jurnal Cita Hukum*, 4(2), 267–286.
- Rosadi, O. (2010). Hukum Kodrat, Pancasila Dan Asas Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 282–290.
- Sukardi. (2016). *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*. Genta Publishing.
- Yusnidar, Amrizal, M. (2019). Pegawai Negeri Sipil Antara Peraturan Perundang-Undangan Dosen Dengan Peraturan. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 7(2), 35–47.