MENJEJAKKAN LEGISLASI BERBASIS HAM

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Republik Idonesia
2016



Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Republik Indonesia

Menjejakkan Legislasi Berbasis HAM

2016

MENJEJAKKAN LEGISLASI BERBASIS HAM

Penanggung jawab
Roichatul Aswidah

Penulis
Nurrahman Aji Utomo
Ekawestri Prajwalita Widiati

Desain Sampul dan tata letak
Kurniawan Pambudi

Terbitan ini dibagikan secara gratis, tidak diperjualbelikan. Penggandaan penerbitan ini untuk tujuan penyebarluasan nilai-nilai HAM harus mendapat persetujuan dari Komnas HAM

Diterbitkan pertama kali oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
Jakarta, 2016
Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
Menjejakkan Legislasi Berbasis HAM

ix + 105 Halaman; 20,5 cm x 14 cm
ISBN: 978-60260076-0-5

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Republik Indonesia
Jalan Latuharhary No. 4B, Menteng Jakarta Pusat 10310
Telp. 021-3925230, Faks. 021-3925227,3912026
Email. info@komnasham.go.id
Web: www.komnasham.go.id

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

PENGANTAR

Evaluasi akan proses pembentukan Undang-Undang menjadi salah satu hal dasar yang sering dikesampingkan tatkala membahas hak asasi manusia. Proses pembentukan yang aspiratif, partisipatif dan tidak menegasikan masyarakat dalam proses, merupakan dasar terciptanya norma hukum yang ideal. Hal tersebut tidak lepas dari posisi Undang-Undang sebagai wadah dijamin, diatur, dan dituangkannya pelaksanaan hak asasi manusia (HAM), sehingga pembentukan undang-undang yang transparan dan aspiratif menjadi kebutuhan. Alhasil, Undang-Undang yang dihasilkan berperan sebagai alat perlindungan dan penegakan HAM.

Undang-Undang sebagai salah satu instrumen HAM, menjadi bagian yang penting dalam proses Pemajuan HAM. Hal tersebut selaras dengan prinsip negara hukum yang demokratis, yakni dengan mengatur, menjamin dan dituangkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Upaya untuk menjaga agar Undang-Undang tetap berada di jalur yang tepat sebagai instrumen penegakan dan perlindungan HAM merupakan ranah kerja yang luas dan menantang. Kajian tentang kinerja legislasi (pembentukan Undang-Undang) dilakukan dengan menimbang cita hukum yang luput dalam proses legislasi. Sejalan dengan itu, perlunya kajian legislasi yang menempatkan konsep HAM sebagai ukuran sekaligus capaian ideal perlu untuk dikembangkan.

Komnas HAM dengan fungsi pengkajian dan penelitian berupaya menjelajah upaya dimaksud secara lebih dalam. Proses pembentukan undang-undang menjadi obyek kajian yang hidup, yang di dalamnya

norma-norma diproduksi menjadi hukum yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat secara umum. Tak terkecuali tanggung jawab negara dalam perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM yang ditujukan kepada pemerintah. Sementara itu, pembatasan dalam menjalankan hak dan kebebasan setiap orang ditetapkan dengan Undang-Undang. Hal dimaksud memposisikan kewajiban negara untuk melaksanakan tanggung jawabnya di satu sisi dan di sisi lain membatasi hak dalam hukum yang diwadahi dalam Undang-Undang.

Kembali pada konsep pokok yang mendasari, bahwa relasi Negara hukum yang demokratis dan HAM merupakan dua hal yang berkelindan. Untuk itu, buku ini berisi dua bahasan utama yang mencermati kewenangan DPR dan hak Presiden (pemerintah) dalam pembentukan Undang-Undang. Pembahasan dimulai dengan potret terhadap Prolegnas 2010-2014, yang mengerucutkan pada beberapa Undang-Undang yang mempunyai dampak terhadap penikmatan hak, maupun pembatasan hak yang lazim diatur dalam Undang-Undang. Berlanjut dengan refleksi terhadap model dan proses legislasi 2010-2014. Sementara itu, gagasan alternatif untuk peningkatan akses publik yang linier dengan optimalisasi hak Presiden (Pemerintah) menjadi penutup bahasan tentang legislasi berbasis HAM.

Kami berharap semoga buku ini bermanfaat dalam konteks pemajuan dan perlindungan HAM pada khususnya dan perkembangan model pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Komnas HAM

Jakarta, 2016

DAFTAR ISI

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 6

C. Metode Penelitian 6

D. Sistematika 9

BAB II

Potret HAM dalam Undang-Undang

A. Review Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tentang Administrasi Kependudukan 10

1. Perlindungan hak warga negara 12

2. Hak anak dalam pencatatan penduduk 17

B. Review Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan 19

1. Elemen kunci hak atas pangan 26

C. Review Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara 30

D. Review Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat 37

1. Alasan penggantian UU No. 8 Tahun 1985 37

2. Jaminan perlindungan aspek-aspek penting kebebasan berserikat dan pembatasan kebebasan berserikat dalam UU Ormas 40

a). Jaminan tentang tujuan organisasi 40

b). Jaminan kebebasan bentuk organisasi 40

c). Jaminan dari kontrol terhadap kegiatan 42

d). Jaminan dari proses pendaftaran yang sewenang-wenang 43

e). Jaminan dari pembatasan dan pembubaran organisasi yang sewenang-wenang 44

f). Dasar alasan pembatasan dalam UU Ormas 46

BAB III

Refleksi Pembentukan Undang-Undang 2010-2014: Menyerap dan Menumbuhkan Norma HAM dalam Undang-Undang

A. Pembentukan hukum kontemporer 51

B. Prolegnas sebagai instrumen legislasi 58

C. Alur norma dalam pembentukan undang-undang 63

D. Representasi pembentukan undang-undang 65

E. Pengujian terhadap pembentukan undang-undang 67

F. Refleksi atas sistem dan model legislasi kontemporer 69

G. Daftar Pustaka 74

BAB IV

Optimalisasi Peran Pemerintah dalam Peningkatan Akses Publik Terhadap Peraturan Perundang-Undangan. Oleh: Ekawestri Prajwalita Widiati

A. Pendahuluan 77

B. Tantangan Kebijakan Perundang-undangan di Indonesia 82

C. Akses terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai Hak 85

D. Kebijakan Peningkatan Akses terhadap Peraturan Perundang-undangan: darimana memulai? 90

1. Codification 91

2. Conosolidation 92

3. Rewrite 94

4. Integrated Law Making System and Simplification 95

5. Bagaimana dengan Indonesia? 95

E. Penutup 66

F. Daftar Pustaka 99

DAFTAR TABEL, GAMBAR DAN DIAGRAM

Tabel 1. Prolegnas 2010-2014 dalam Angka 4

Tabel 2. Konsideran UU 24/2013 11

Tabel 3. Pasal Kritis dalam UU 24/2013 13

Tabel 4. Eksistensi Hak atas Pangan dalam Norma Hukum 20

Tabel 5. Sistematika UU 18/2012 22

Tabel 6. Elemen kunci hak atas pangan 26

Tabel 7. Konsideran UU 17/2011 tentang Intelijen Negara 30

Tabel 8. Bentuk intervensi terhadap Kebebasan Pribadi 35

Tabel 9. Perbandingan Materi Muatan Undang-Undang 54

Tabel 10. Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang 68

Tabel 11.Pembentukan Undang-Undang 78

BAB I

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan Peraturan Perundang-Undangan dengan Negara terletak pada dijaminnya hak-hak warga negara dalam tujuan negara, sehingga upaya untuk mencapai tujuan negara yang dilakukan oleh pemerintah tidak meniadakan, mengesampingkan ataupun melanggar hak-hak warga negara. Berlanjut dari itu, penegakan dan perlindungan hak-hak dimaksud harus dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.[1] Pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi) menjadi salah satu kunci dalam terjaminnya hak-hak warga negara yang merupakan bagian dari HAM. Berbarengan dengan itu, pembatasan HAM melalui prasyarat dan prakondisi tertentu dibolehkan dan ditetapkan dengan Undang-Undang.[2] Alhasil, Undang-Undang mempunyai posisi yang menentukan dan berhubungan secara langsung terhadap penghormatan, pemenuhan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Undang-Undang (UU) sebagai salah satu peraturan perundang-undangan mempunyai posisi ideal untuk meletakkan kewajiban Negara terhadap HAM. Lazimnya, UU merupakan produk

[1] Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 "*untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*".

[2] Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 "*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang… "*

bersama dari Presiden dan DPR, dan berperan dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum dari peraturan perundang-undangan dibawahnya. Sekaligus untuk menekankan posisi penting UU, yang terlahir dari silang kewenangan antara kadar legitimasi parlemen sebagai representasi perwakilan rakyat dengan pelaksana pemerintahan yang tertinggi.

Korelasi antara pembentukan UU dengan HAM terlahir dengan bentuk sebuah norma yang diharapkan mempunyai validitas formal dan efektifitas materiil (*validity* dan *eficiacy*). Maksudnya, Undang-Undang yang dilahirkan oleh proses legislasi secara jelas mempunyai sifat berlaku secara umum dan mengikat umum. Adapun keberlakuan norma didalam Undang-Undang terletak kepada kesesuaian kebutuhan norma dan HAM sebagai kewajiban Negara. Menggaris bawahi, bahwa adanya Undang-Undang tidak serta merta mempunyai nilai kemanfaatan, kepastian dan keadilan secara berbarengan, namun kemanfaatan dan keadilan menjadi cerminan adanya nilai-nilai HAM dalam substansi Undang-Undang. Sejurus dengan itu bahasan tentang proses pembentukan UU (Legislasi) turut membahas nilai-nilai HAM yang mendasarinya.

Inti dari proses legislasi tidak sekedar memproduksi undang-undang akan tetapi membentuk tatanan hukum yang dibutuhkan masyarakat. Tidak efektifnya proses legislasi yang berlaku, bisa menghilangkan keberlakuan. Keberadaan UU yang hanya mengandalkan validitas, berjalan seolah sempoyongan karena tidak didukung oleh kebutuhan hukum dalam masyarakat, alih-alih untuk memenuhi dan menjamin HAM yang terjadi adalah lahirnya sebuah

hukum represif yang menindas HAM. Lantas masih adakah jalan menuju ke arah yang lebih baik? Upaya kuratif dapat dilakukan dengan menguji norma ke Mahkamah Konstitusi (MK), namun bisa dibayangkan bagaimana jika tiap lahirnya UU yang mempunyai cacat lahir, harus melewati pengujian di MK karena dianggap menegasikan kebutuhan hukum. Adanya waktu, tenaga, pikiran dan uang yang dalam pembentukan UU menjadi percuma tatkala UU yang diuji dibatalkan oleh MK.

Keberadaan pengujian UU yang diamanahkan pada Mahkamah Konstitusi merupakan imbangan dari Pembentukan UU, untuk mencegah adanya hukum represif, namun apakah pemenuhan dan penjaminan HAM dalam UU harus melalui pengujian UU terus menerus?. Untuk mencapai efektifitas dalam hal tersebut, maka upaya preventif dengan menanam benih pemenuhan dan dijaminnya HAM dalam UU harus melalui pembentukan UU atau proses legislasi, berjalannya alur tersebut membuka peluang penegakan dan perlindungan HAM menjadi langkah yang nyata.

Merujuk pada proses legislasi di Indonesia, terdapat 3 jalur atau mekanisme lahirnya sebuah Undang-Undang, yakni melalui prolegnas (program legislasi nasional), DKT (daftar kumulatif terbuka),[3] dan non-Prolegnas.[4] Adanya mekanisme tersebut sebenarnya merupakan representasi dari klasifikasi lahirnya Undang-Undang. Prolegnas

[3] Baca, Pasal 23 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[4] Baca, Pasal 23 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

merupakan instrumen perencanaan yang berisi daftar nama RUU, adapun DKT berisi materi RUU yang masih umum atau abstrak namun dibatasi dalam lima hal yang pemenuhannya dianggap dapat terjadi sewaktu-waktu, sedangkan non-prolegnas merupakan RUU yang tiba-tiba masuk menjadi bahasan, karena inisiatif dari Presiden ataupun DPR yang dianggap dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat secara cepat.

Untuk lebih jelasnya melihat Produksi Undang-Undang dalam Prolegnas 2009-2014, secara angka dapat dilihat dalam skala tahunan melalui tabel berikut :

Tabel 1. Prolegnas 2010-2014 Dalam Angka

Produksi UU / Tahun		2010	2011	2012	2013	2014	Jumlah
Prolegnas		5	20	9	8	26	***68***
Non Prolegnas		1		1		2	***4***
Daftar Kumulatif Terbuka	Pengesahan Perjanjian Internasional	2	1	6	2	6	***17***
	Akibat Putusan MK						
	APBN	4	3	3	3	3	***16***
	P3 Daerah Provinsi/Kab/Kota			5	11	3	***19***
	Pencabutan Penetapan Perppu	1				1	***2***

	Jumlah	***13***	***24***	***24***	***24***	***41***	***126***

Prolegnas 2010-2014 melahirkan 126 Undang-Undang, di antaranya 68 berdasar prolegnas dan 54 dari daftar kumulatif terbuka (DKT) sedangkan diluar prolegnas 4 UU. Capaian ini sebenarnya masih jauh dari harapan Prolegnas 2010-2014 dengan 247 RUU.[5] Meskipun dapat dipahami bahwa Prolegnas merupakan sebuah instrumen dan bukan capaian jumlah yang menjadi ukuran berhasil tidaknya pembangunan hukum melalui Prolegnas. Untuk itu menggeser pemahaman kuantitas menjadi kualitas legislasi dengan mengedepankan kemanfaatan dan keberlakuan dari sebuah UU merupakan hal yang penting, salah satunya dengan melihat perspektif HAM dalam legislasi baik dalam proses maupun substansi.

Mencermati proses Legislasi yang berlangsung pada tahun 2010-2014, dapat diketahui dengan lahirnya beberapa Undang-Undang yang direncanakan tiap lima tahunan ataupun tahunan (prioritas), sementara itu produktifitas legislasi juga menyasar pada RUU Daftar Kumulatif Terbuka, terutama tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, pengesahan perjanjian internasional, maupun tentang APBN. Jauh dari kuantitas tidak juga menjamin adanya kualitas, dalam arti dengan adanya jumlah yang berkurang tidak juga sejurus mempunyai daya keberlakuan yang tepat dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu, kajian evaluasi prolegnas berupaya mengetahui terintegrasinya nilai-nilai sekaligus kewajiban Negara dalam menghormati, memenuhi dan melindungi HAM.

[5] Daftar RUU Program Legislasi Nasional 2010-2014, 247 RUU merupakan gabungan RUU yang diusulkan oleh Presiden maupun DPR.

Sejurus dengan hal dimaksud, pertanyaan yang akan dijawab dalam kajian ini berada di lingkup proses dan hasil Prolegnas 2010-2014 yang dihadapkan secara diametral dengan upaya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM. Kajian ini mengupas dan mencermati proses pembentukan Undang-Undang periode Prolegnas 2010-2014 untuk mengetahui keterjaminan dan keberlakuan nilai-nilai HAM dalam Undang-Undang. Selanjutnya mengurai proses pembentukan Undang-Undang, yang mencakup pengaturan dan pelembagaan yang dibenturkan dengan temuan yang ada terhadap tanggung jawab negara terhadap HAM.

B. Metodologi

Penelitian ini adalah penelitian doktrinal, yang menurut Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud, mendefinisikan penelitian doktrinal adalah "*Research which provides a systematic exposition of rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps, predict future development*".[6] Garis besar dari penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan secara sistematis dari pembentukan Undang-Undang, kemudian menganalisis hubungan yang terjadi di dalam, hingga menjelaskan dari kesulitan yang dihadapi dan memberikan saran untuk kedepannya. Penelitian ini bersifat deskriptif-preskriptif, sehingga paparan temuan penelitian diteruskan dengan arahan untuk memberikan sikap dan solusi.

[6] Peter Mahmud Marzuki, 2008, Penelitian Hukum. Jakarta, Kencana, hlm 35

Penelitian ini berusaha mengupas dan mencermati proses pembentukan Undang-Undang periode Prolegnas 2010-2014 untuk mengetahui terjamin dan keberlakuan nilai-nilai HAM dalam beberapa Undang-Undang. Selanjutnya mengurai proses pembentukan Undang-Undang, yang mencakup pengaturan dan pelembagaan yang dibenturkan dengan temuan yang ada. Untuk mendudukan secara obyektif, pembedaan aturan dalam pembentukan undang-undang menggunakan dua (2) undang-undang, yakni Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jenis data yang dikumpulkan dan menjadi bahan analisis adalah data primer dan data sekunder, serta bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pencarian data primer dilakukan dengan wawancara mendalam dan/atau diskusi kelompok terhadap perumus kebijakan, akademisi, dan pusat-pusat studi yang terkait dengan tema besar prolegnas maupun tema-tema sektoral dalam UU.

Adapun data sekunder dan bahan hukum digunakan untuk menunjang studi pustaka, wawancara mendalam (*in depth interview*), dan model diskusi kelompok. Studi pustaka dilakukan terhadap bahan hukum primer yakni Undang-Undang dan risalah sidang pembentukannya, dan dalam penelitian ini kami memilih 9 (sembilan) Undang-Undang, sebagai representasi hak sipil politik dan hak ekonomi sosial budaya. Pola yang digunakan adalah potensi dari ekses keberadaan UU dimaksud, apakah tanggung jawab negara terhadap

HAM[7] telah dilaksanakan atau diabaikan. Adapun UU yang dimaksud antara lain:

a. Undang-Undang No 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara;

b. Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan;

c. Undang-Undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Masyarakat;

d. Undang-Undang No 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Pemilihan UU tersebut menggunakan rasio, bahwa keberlakuan UU *a quo* mempengaruhi kewajiban negara terhadap HAM.

Menurut Peter Mahmud, dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. [8] Pendekatan digunakan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai permasalahan. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup beberapa pendekatan yang relevan dengan permasalahan, antara lain pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangaan.

Pendekatan konseptual berusaha menguraikan permasalahan mengenai hubungan antara Negara, Hukum dan HAM. ditinjau dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum terkait. Adapun pendekatan perundang-undangan diperlukan untuk mencari norma

[7] Berdasar Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, "perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah"

[8] *Ibid*, hlm 93

yang implisit dan eksplisit dalam aturan terkait, dan pemaknaannya untuk mencari *ratio legis* dan dasar ontologis.[9]

Pembahasan dalam penelitian ini akan dibagi menjadi beberapa bagian. Pertama, terkait Kedua, potret HAM dalam undang-undang, pembacaan mendalam terhadap undang-undang sebagai evaluasi terhadap hasil legislasi. Ketiga, refleksi pembentukan undang-undang 2010-2014, merupakan evaluasi proses legislasi. Keempat, untuk melengkapi penelitian, pandangan dari Ekawestri Prajwalita W, dengan gagasan optimalisasi peran pemerintah untuk membuka akses publik terhadap peraturan perundang-undangan turut mewarnai penelitian ini. Kelima, penutup dan kesimpulan.

[9] Ontologi membahas tentang apa yang ingin kita ketahui, seberapa jauh kita ingin tahu, atau, dengan perkataan lain, suatu pengkajian mengenai teori tentang "ada". Ontologi merupakan bahasan mengenai objek yang ingin kita telaah. Kemudian, bagaimana dengan objek penelaahan ilmu secara umum. Baca, Suriasumantri, J. (2007). Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer., Jakarta: SinarHarapan.

BAB II

BAB II

Potret HAM dalam Undang-Undang

Proses pembentukan undang-undang masih mengandung beberapa kelemahan, terutama dalam penerapan pendekatan berbasis hak. Untuk menilainya, perlu sebuah kacamata yang tepat untuk menentukan kekurangan ataupun kelebihan dalam materi muatan sebuah undang-undang. Mengukur materi dilakukan melalui pasal per pasal, termasuk konsideran dari tiap UU. Luaran dari hal dimaksud melahirkan beberapa unsur, antara lain: isu/masalah hukum yang akan dijawab dengan adanya UU, pola pengaturan didalamnya, model tanggung jawab negara (terhadap perlindungan, pemajuan, pemenuhan, dan pemenuhan HAM), depenalisasi perbuatan dan tujuan pemidanaan (jika ada), dan model pelembagaan (untuk melaksanakan kewenangan atributif dari UU *a quo*). Beberapa undang-undang yang menjadi review antara lain:

A. Review Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan;

Rakyat sebagai salah satu anasir negara mempunyai posisi yang mendasar dan vital, maka sudah selayaknya pemerintah mengatur dan melayani rakyat sepenuh hati sebagai bagian dari negara. Sejalan dengan hal tersebut, pengaturan adminisitrasi kependudukan merupakan hal dasar yang harus diberikan oleh pemerintah. Mencermati konsideran yang mendasari keberadaan Undang-Undang

No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, merupakan sebuah upaya untuk menselaraskan pengaturan mengenai warga negara dan penduduk dengan perkembangan kekinian, sekaligus untuk melengkapi kekurangan yang ada pada Undang-Undang (UU) sebelumnya. Sementara itu, sema ngat Undang-Undang No.23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah menghubungkan pengaturan administrasi kependudukan dengan pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab negara. Berdasar hal tersebut, maka permasalahan yang akan dijawab dalam UU 24/2013 berada pada perkembangan kekinian yang terjadi di antara administrasi kependudukan dengan pelayanan publik.

Tabel 2. Konsideran UU 24/2013 ttg Perubahan Adminduk

No.	Konsideran
1.	Bahwa dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya *berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia* yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2.	Bahwa dalam rangka peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan *tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi*

No.	Konsideran
	informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;

Huruf yang tercetak miring merupakan penekanan dari konsideran UU *a quo*, bahwa status pribadi, status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting merupakan hak yang harus diberikan dan dilayankan oleh negara kepada warga negara dan atau penduduk. Sedangkan kebutuhan dari pengaturan administrasi kependudukan yang profesional, dengan standar teknologi mutakhir, dinamis dan tidak diskriminatif. Politik hukum dalam UU *a quo* melahirkan KTP-el (Kartu Tanda Penduduk Elektronik) untuk menjawab kebutuhan teknologi.

1. Perlindungan Hak Warga Negara

Pencatatan terhadap penduduk, warga negara merupakan awal dari pelayanan publik, semisal seseorang yang tercatat yang dengan adanya KTP, dengan orang yang tidak mempunyai KTP mengakibatkan pelayanan yang berbeda, bahkan yang tidak ber-KTP tidak bisa dilayani. Sehingga, pencatatan/registrasi kependudukan yang paripurna merupakan hak dasar warga negara dan/atau penduduk yang harus dipenuhi oleh negara. Pemenuhan hak dasar sebagaimana diatur

dalam UU *a quo* menekankan kepada KTP-el, pencatatan dan pengakuan anak, serta pemutakhiran elemen data kependudukan.

Tabel 3. Pasal Kritis dalam UU 24/2013

No.	Substansi	Pasal	
1.	Pengakuan anak	Pasal 49 dan 50	Pencatatan pengesahan dan pengakuan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan yang **sah menurut hukum agama, tetapi belum sah menurut hukum negara**.
2.	Elemen data kependudukan	Pasal 58	Menambahkan elemen data berupa: tanggal perceraian, sidik jari, iris mata, tanda tangan, dan elemen data yang **merupakan aib seseorang**.
3.	Kolom agama	Pasal 64 ayat (5)	Elemen data penduduk tentang agama, bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasar ketentuan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan **tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan**.

Pengakuan dan pencatatan anak mempunyai tempat dalam UU *a quo*, bahwa untuk memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat yakni adanya pengakuan anak, yang orang tuanya melaksanakan perkawinan yang sah menurut hukum agama, namun belum sah menurut hukum negara (pasal 49 ayat 2). Hal ini tentu turut merubah praktik hukum,

bahwa selama ini anak di luar perkawinan (tidak dicatat atau tidak sah oleh hukum negara) hanya mempunyai hubungan hukum dengan ibunya dan keluarga ibunya. Kata kunci yang berpengaruh adalah pencatatan perkawinan dan sahnya perkawinan, sebab kepentingan yang tertanam dalam pencatatan adalah tertib administrasi, sedangkan keabsahan perkawinan berdasar hukum agama masing-masing. Berpijak dari imbangan antara tertib administrasi yang meniadakan hak-hak anak diluar nikah, maka keabsahan perkawinan harus diimbangi dengan administrasi yang menerobos hambatan.

Administrasi pencatatan yang meniadakan pengakuan anak, dibongkar dengan keabsahan perkawinan untuk mengakui, memenuhi, dan menghormati hak anak. Pemantik dari konteks ini dapat melihat Putusan MK. No.46/PUU-VIII/2010 yang menafsirkan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan, *"Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya",* menjadi Inkonstitusional Bersyarat. Adapun pembacaan Pasal 43 tersebut menjadi *"Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya"*. Pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak anak dalam konteks ini memerlukan prasyarat yakni keabsahan perkawinan.

Perubahan lain yang diakomodasi dalam UU Perubahan Adminduk, yakni menambahkan menambahkan elemen data berupa: tanggal perceraian, sidik jari, iris mata, tanda tangan, dan elemen data yang merupakan aib seseorang. Hal personal yang menjadi identitas pribadi seperti sidik jari, iris mata memang tidak bisa ditiru, dalam artian tiap orang tidak mempunyai sidik jari dan iris mata yang sama, pencatatan ini dalam elemen data kependudukan masih mempunyai relevansi terhadap pencatatan penduduk. Namun terkait aib seseorang menjadi data kependudukan tentu sangat absurd, apakah aib perlu dilaporkan, apakah kadar aib antar satu orang dengan orang lain sama?, hal privat dan mungkin hanya diketahui orang yang bersangkutan dengan Tuhan menjadi domain kependudukan. Ini tentu memerlukan pengaturan dan pengawasan yang lebih dari sekedar pengelolaan data kependudukan *an sich*. Potensi penyelewengan dan penyalahgunaan dengan dicatatnya aib sesorang dalam elemen data kependudukan memperkeruh intervensi pemerintah terhadap hal privat individual.

Bersamaan dengan itu, pengaturan tentang kolom agama sebagai elemen data tetap mengakomodasi agama/aliran kepercayaan yang belum diakui sebagai agama berdasar peraturan perundang-undangan tetap dilayani, namun tidak diisi dan tercatat dalam *database*. Adanya potensi diskriminasi dengan kosongnya kolom agama tentu menimbulkan perlakuan yang berbeda terhadap penganut kepercayaan atau agama yang belum diakui oleh peraturan perundangan-undangan. Memang benar pelayanan dalam pencatatan kependudukan tetap melayani, akan tetapi pelayanan publik selain pencatatan masih banyak dan beragam dan tidak menutup kemungkinan untuk tidak

dilayani secara sama. Intervensi terhadap ranah privat yang bersegi publik tentu membutuhkan prasyarat tertentu. Semisal penggunaan data kependudukan yang bersifat privat tersebut hanya untuk penyelidikan atau dapat diminta berdasar penetapan pengadilan, ini tentu lebih obyektif dalam menempatkan hal privat yang bersegi publik

Perlindungan yang tersirat dalam pengaturan melahirkan pengawasan terhadap pengelolaan data kependudukan secara berjenjang oleh Menteri, dan di turunkan lagi sesuai dengan alur otonomi daerah. Pelembagaan administrasi kependudukan pada birokrasi yang otonom memerlukan sebuah standar pelayanan minimal sebagai jaminan dipenuhi dan terlaksananya tanggung jawab negara. Hal dimaksud merupakan upaya untuk menjembatani timpangnya pembangunan yang tentu berpengaruh terhadap standart pelayanan antara daerah yang satu dengan yang lain. Untuk itu pengaturan dalam UU *a quo* yang mengatur transisi administrasi kependudukan yang manual menjadi elektronik, dari berserakan menjadi tertata dan terpola merupakan harapan bersama untuk menuju pelayanan publik yang layak. Pengaturan tentang administrasi kependudukan sebagaiamana diuraikan, merupakan upaya teknis yang mempunyai signifikansi terhadap pengelolaan data kependudukan, dan upaya itu sejalan dengan upaya pemenuhan hak-hak penduduk dalam pelayanan publik.

Sejalan dengan muatan data penduduk yang rawan terhadap penyalahgunaan, maka upaya perlindungan dan ancaman sanksi pidana menjadi pembatasan yang dilakukan. Kejahatan dan/atau pelanggaran

dalam UU *a quo* berupa penyalahgunaan dan/atau manipulasi, data kependudukan mendapat ancaman berupa hukuman pidana dan/atau denda. Berlaku juga dalam hal pungutan biaya dalam pengurusan, dan penerbitan, maupun penerbitan dan pendistribusian secara ilegal mempunyai ancaman pidana dan atau denda. Pola pemidanaan yang terbingkai dalam UU *a quo*, merupakan upaya represif untuk memberi efek jera terhadap pelaku pidana. Untuk keberlakuannya, UU *a quo* memerlukan beberapa aturan pelaksana lainnya seperti Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Menteri (Permen), dengan tenggat waktu maksimal satu (1) tahun setelah disahkannya UU *a quo*.

2. Hak Anak Dalam Pencatatan Penduduk

Semangat perubahan yang dibawa UU Perubahan Adminduk salah satunya mengakomodasi hak anak yang terlanggar oleh administrasi pencatatan. Hal lainnya adalah masuknya hal-hal privat individual menjadi bersegi publik, untuk itu masuknya hak anak (diluar nikah) mempunyai hubungan perdata dengan ayah dan keluarga ayahnya memberi ruang hak yang progresif. Sedangkan intervensi negara dalam ranah privat individual menjadi bersegi publik tentu memerlukan pendalaman dan pengaturan yang lebih rigid. Semisal mdifikasi lebih lanjut mengenai konsep pernikahan yang ada dalam UU *a quo*, bahwa pernikahan yang sah sesuai dengan hukum agama namun tanpa pencatatan tidak meniadakan ikatan antara anak dengan ayah dan keluarga dari ayahnya. Penghormatan terhadap hak anak diluar nikah mengarahkan adanya pengakuan dan hubungan timbal balik antara anak dengan orang tua dengan mengutamakan hukum agama sebagai hal yang utama.

Pemerintah dalam tahapan ini berusaha mengelola tertib administrasi dengan transformasi dari pencatatan manual menuju ke pencatatan *on-line* yang terintegrasi dan terpadu. Selain itu, pemenuhan hak anak terhadap kewajiban alimentasi kedua orang tua nya, merupakan poin utama yang menjadi ruh dan hal yang esensial dalam merubah paradigma pencatatan administrasi kependudukan yang berbasis hak. Beberapa catatan dari Identifikasi hak asasi manusia dalam UU perubahan Adminduk:

a. Pemerintah mengakomodasi hak anak dan melakukan terobosan dalam pengakuan dan pengesahan anak dalam pernikahan yang sah secara agama, namun belum sah menurut hukum Negara.

b. Negara menghormati dan melindungi penganut kepercayaan yang belum diakui dalam peraturan perundang-undangan, dengan tidak diisi dalam KTP-el, namun tetap dilayani dan tercatat dalam database kependudukan. Menimbulkan potensi diskriminasi dalam pelayanan publik.

Pengaturan tentang administrasi kependudukan dalam UU *a quo* secara garis besar mengatur dan mengganti konsep KTP menjadi KTP-elektronik (KTP-el). Konsekuensi yang ditimbulkan salah satunya menambahkan substansi data perorangan (pasal 58), WNA dan WNI wajib memiliki KTP-el yang berlaku secara nasional (pasal 63) dll. Penggantian konsep KTP menjadi KTP-el, selaras dengan upaya pendataan Data Kependudukan dari manual menjadi elektronik, berlanjut dengan integrasi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dengan pelayanan publik. Lembaga pelaksana untuk melakukan pengelolaan

Data Kependudukan menurut UU *a quo* mempunyai fungsi tambahan yakni untuk melakukan pendataan kependudukan sesuai dengan substansi yang baru (*update*), dan melakukan koordinasi dengan lembaga pelayanan publik. Penambahan data yang menjadi muatan data perorangan, terdiri dari sidik jari, iris mata, tanda tangan, dan elemen data lainnya yang merupakan aib seseorang

B. Review Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan

Keberadaan hak atas pangan dijamin dalam UUD 1945, dan secara luas tafsir hak atas pangan berada pada lingkup hak atas hidup dan penghidupan yang layak. Untuk menjelaskan pengaturan hak atas pangan, dimulai dengan mencermati Pasal 28A dan 28C ayat (1) UUD 1945. Bahwa hak hidup harus ditunjang dengan pemenuhan kebutuhan dasar, yang di dalamnya mencakup hak atas pangan. Sejurus dengan itu, pengaturan lebih lanjut untuk menjamin hak atas pangan diatur melalui Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pengaturan pangan dalam UU *a quo* berdasar semangat untuk menjamin pemenuhan hingga tercapainya kedaulatan pangan, menggunakan sumber daya, lembaga, dan budaya lokal yang ada. Pemenuhan dimaksud berada dalam wilayah kewajiban negara.

Tabel 4. Eksistensi Hak atas Pangan dalam Norma Hukum

UUD 1945 dan/atau Norma Dasar		Konsideran UU Pangan
Pasal 28A **Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan**	Tafsir hak atas pangan secara luas merupakan turunan dari "hak setiap	Bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia

UUD 1945 dan/atau Norma Dasar		Konsideran UU Pangan
hidup dan kehidupannya **Pasal 28C ayat (1) "setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia"**	orang atas standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan tempat tinggal yang layak, serta atas perbaikan berkelanjutan dari kondisi hidupnya" [10]	yang dijamin dalam UUD 1945 sebagai komponen dasar mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas; Bahwa Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perorangan secara merata di seluruh wilayah Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagan, dan budaya lokal; Bahwa sebagai Negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber pangan yang beragam, Indonesia mampu memenuhi kebutuhan pangannya secara berdaulat dan mandiri;

Keberadaan hak atas pangan, dapat dijelaskan dengan alur norma dasar yang diatur lebih lanjut dalam norma khusus yakni UU *a quo*, hak hidup dan mempertahankan kehidupan diterjemahkan secara luas sebagai hak tiap orang atas kelayakan hidup (pemenuhan kebutuhan dasar), serta memperbaiki kondisi hidupnya. Sementara itu, negara

[10] Komentar Umum No. 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak. Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. E/C.12/1999/5

berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi (memfasilitasi) hak atas pangan. Berdasar hal tersebut norma hak atas pangan berperan mencegah kesenjangan, karena alur norma masih berkelindan antara peran pemerintah dan kemandirian masyarakat. Campur tangan pemerintah pada konteks ini terbatas pada pencegahan.

Memang tak mudah kiranya mengakomodasi dan mengelola semua tantangan tersebut menjadi sebuah rumusan normatif, namun kebutuhan hukum pengaturan sektor pangan merupakan keniscayaan. Berbarengan dengan itu, tantangan pengaturan sektor pangan ke depannya mencakup beberapa hal, seperti adanya globalisasi, penegakan hukum, desentralisasi, serta perkembangan dinamika lainnya.[11] Untuk lebih jelasnya dalam mengupas UU Pangan, dapat terbantu dengan melihat tabel berikut, uraian pengaturan terbagi dalam bab dan atau bagian.

Tabel 5. Sistematika UU 18/2012 tentang Pangan

No.	Pengaturan	Sub Pengaturan
1	Ketentuan Umum	
2	Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup	
3	Perencanaan	

[11] Konsideran UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan

4	Ketersediaan Pangan	Produksi Pangan dalam Negeri	• Potensi Produk Pangan • Ancaman Produksi Pangan • Ekspor Pangan
		Cadangan Pangan Nasional	• Cadangan pangan Pemerintah • Cadangan Pangan Masyarakat
		Impor pangan	
		Penganekaraman Pangan	
		Krisis Pangan	
5	Keterjangkauan Pangan	Distribusi Pangan	
		Pemasaran Pangan	
		Perdagangan Pangan	
		Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan Pokok	
		Bantuan Pangan	
6	Konsumsi Pangan dan Gizi	Konsumsi Pangan	
		Penganekaragaman Konsumsi Pangan	
		Perbaikan Gizi	
7	Keamanan Pangan	Sanitasi Pangan	
		Pengaturan Bahan Tambahan Pangan	
		Pengaturan Pangan Produk Rekayasa Genetik	

		Pengaturan Iradiasi Pangan
		Standar Kemasan Pangan
		Jaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan
		Jaminan Produk Halal bagi yang Dipersyaratkan
8	Label dan Iklan Pangan	Label Pangan
		Iklan Pangan
9	Pengawasan	
10	Sistem Informasi Pangan	
11	Penelitian dan Pengembangan Pangan	
12	Kelembagaan Pangan	
13	Peran Serta Masyarakat	
14	Penyidikan dan	
15	Ketentuan Pidana	

Membaca sistematika tersebut, maka rancang bangun pengaturan pangan dimulai dengan rencana pangan yang terintegrasi dengan rencana pembangunan, sehingga dengan integrasi tersebut rencana pangan juga berjenjang.[12] Berlanjut dari hal tersebut, terdapat kejelasan program yang berkelanjutan mengenai tata kelola pangan. Termasuk juga tanggung jawab pemerintah secara tidak langsung telah terbagi dengan pemerintah daerah, dalam hal ketersediaan pangan dan pengembangan produksi pangan, serta pengembangan

[12] Rencana Pangan Nasional, Rencana Pangan Provinsi, Rencana Pangan Kabupaten/Kota, dan penetapannya oleh Presiden, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Pasal 10.

kelembagaan pangan masyarakat.[13] Keuntungan dari model tersebut adalah partisipasi masyarakat lebih menonjol dalam aliran aspirasi dan pembacaan keadaan yang responsif. Sejurus dengan itu penggunaan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal menjadi hal utama dalam perencanaan menuju pengelolaan pangan yang ideal.

Tugas lain yang diamanatkan kepada Pemerintah, adalah pengelolaan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, termasuk dalam hal cadangan dan distribusi pangan pokok untuk mewujudkan kecukupan pangan.[14] Penggunaan konsep kecukupan pangan menjadi prasyarat impor pangan. Bahwa impor pangan dapat dilakukan, apabila bahan pangan tidak dapat diproduksi dalam negeri, produksi dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi.[15] Selain itu, ada juga persyaratan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat. Perhatian juga tercurah kepada pelaku usaha pangan mikro dan kecil, yang mempunyai dampak negatif bila impor pangan diberlakukan, artinya sebelum impor dilakukan, perlu adanya upaya penanggulangan dampak. Tidak luput juga menjadi perhatian pemerintah, yakni terkait penimbunan dan penyimpanan pangan pokok, menjadi salah satu fokus pemerintah dalam perdagangan pangan, termasuk didalamnya larangan penimbunan dan penyimpanan yang melebihi jumlah maksimal.[16]

---

[13] Baca Pasal 12 UU 18/2012 tentang Pangan
[14] Baca Pasal 13 UU 18/2012 tentang Pangan
[15] Pasal 36 UU 18/2012 tentang Pangan
[16] Baca Pasal 51-55 UU 18/2012 tentang Pangan. Tata cara dan jumlah maksimal penyimpanan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Posisi masyarakat dalam sektor pangan sebagai konsumen, diperkaya dengan hak untuk memperoleh infomasi terkait produk dan standar kelayakan pangan. Standar kelayakan produk pangan ditetapkan oleh pemerintah, dan pelaku usaha pangan memberikan informasi dari label dan iklan pangan, termasuk label halal bagi makanan yang dipersyaratkan. Informasi tersebut memang bersifat parsial dan terbatas pada produk pangan, namun untuk mendapat gambaran secara luas tentang pangan, maka masyarakat bisa menggunakan sistem informasi pangan yang disediakan oleh pemerintah. Adapun pengembangan pangan, berkutat dalam penelitian dan pengembangan yang berdaya guna dan terpadu menjadi kewajiban pemerintah, dengan sinergi antara pemerintah daerah, lembaga pendidikan, lembaga penelitian, pelaku usaha pangan, dan masyarakat.[17]

Elemen Kunci Hak atas Pangan

Penjelasan tentang substansi dan segi pengaturan dari UU Pangan tidak selesai dengan penjabaran akan sistematika, akan tetapi perlu dikaji dengan elemen kunci hak atas pangan. Elemen kunci hak atas pangan sebagaimana hidup dan berkembang dalam konvensi internasional, antara lain:

Tabel 6. Elemen Kunci Hak atas Pangan

No.	Elemen Kunci	Derivasi Tindakan
1.	Kewajiban minimal Negara (*minimum core obligation*)	Kebebasan dari kelaparan dan kekurangan gizi

[17] Baca Pasal 119 UU 18/2012 tentang Pangan

No.	Elemen Kunci	Derivasi Tindakan	
2.	Ketersediaan bahan pangan	Kualitas	Kuantitas
3.	Aksesabilitas	Fisik	
		Ekonomis	
4.	Keberlanjutan	Persediaan jangka panjang	

Kebebasan dari kelaparan dan kekurangan gizi, merupakan kewajiban minimal negara untuk memenuhi hak atas pangan yang layak, jadi jika diposisikan sebagai ukuran, kewajiban minimal negara ini berada di akhir penjelasan untuk menentukan sejauh mana penghormatan, perlindungan, pemenuhan hak atas pangan oleh negara. Berkebalikan sebagai ukuran, kewajiban minimal negara ini digunakan untuk melaksanakan atau untuk menurunkan (derivasi) elemen kunci lainnya, maka kebebasan dari kelaparan dan kekurangan gizi menjadi kewajiban utama.

Ketersediaan bahan pangan dapat dilihat berdasar kualitas dan kuantitas. Ketersediaan pangan berdasar kualitas oleh UU *a quo* dikemas dengan pola pengawasan terhadap standar pangan, pengelolaan cadangan pangan dan distribusi. Lebih spesifik dari itu, adanya pengaturan konsumsi pangan dan gizi, maupun keamanan pangan berrtujuan mendongkrak pemenuhan kualitas pangan. Sementara itu pengembangan kuantitas pangan, dilakukan dengan pengembangan produksi secara komprehensif, pencadangan, impor dan penganekaragaman pangan. Pengaturan ketersediaan pangan sejalan dengan elemen kunci, namun pembagian akan kuantitas dan

kualitas pangan, tidak secara implisit ada dalam UU *a quo*. Kualifikasi kuantitas dan kualitas pangan secara inhern menjadi lingkup pola pemenuhan ketersediaan pangan.

Elemen kunci selanjutnya adalah aksesabilitas atau keterjangkauan, yang terbagi menjadi dua, yakni fisik dan ekonomi. Keterjangkauan ekonomi, berarti biaya pembelian bahan pangan personal maupun rumah tangga tidak mengganggu perolehan atau pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.[18] Pemenuhan keterjangkauan ekonomi tidak terbatas pada konteks bahan pangan, konsumen, dan pelaku usaha, namun mencakup peran pemerintah untuk meningkatkan dan memeratakan pendapatan masyarakat. Tak terkecuali kelompok-kelompok rentan secara sosial harus mendapat perhatian. Pengaturan mengenai keterjangkauan ekonomi, berada pada perdagangan, stabilitas pasokan dan harga pangan pokok. Pemerintah melaksanakan peran dalam menetapkan harga, pasokan dan pengelolaan, kebijakan pajak, distribusi antar wilayah, hingga ekspor dan impor pangan. Aspek yang diatur dan/atau dibebankan pada pemerintah tersebut, mempunyai pengaruh terhadap permintaan dan penawaran dalam pasar, sehingga pemerintah mengintervensi pasar sekaligus sebagai regulator pangan.

Pengertian keterjangkauan fisik yang dapat diartikan sebagai bahan pangan yang layak harus terjangkau bagi semua orang, termasuk individu yang rentan secara fisik, korban bencana alam dan kelompok-kelompok rentan. Sejalan dengan ketersediaan pangan,

[18] Komentar Umum No. 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak. Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. E/C.12/1999/5, Paragraf 13.

pengaturan keterjangkauan fisik menyasar kepada aspek distribusi, pemasaran pangan, perdagangan, stabilisasi pasokan dan harga pokok, termasuk juga bantuan pangan, sehingga tujuan terlaksananya ketersediaan pangan sama dengan terlaksananya keterjangkauan fisik. Adapun pemenuhan keterjangkauan pangan terhadap masyarakat adat sebagai kelompok rentan tidak mendapat tempat dalam UU *a quo*.

Bahasan terakhir dari elemen kunci hak atas pangan adalah keberlanjutan atau kesinambungan, keberlanjutan berkaitan dengan jaminan pangan secara jangka panjang, antar generasi saat ini dengan generasi yang akan datang. Secara lebih luas, konsep keberlanjutan mencakup ketersediaan dan aksesabilitas jangka panjang.[19] Keberlanjutan mendapat tempat dalam UU *a quo*, sebagai asas penyelenggaraan pangan, artinya keberlanjutan menjadi salah satu nyawa pengaturan pangan. Apakah adanya asas keberlanjutan turut pula menjamin ketersediaan dan keterjangkauan pangan untuk jangka panjang? Hal ini bisa dijawab dengan melihat terlebih dahulu komitmen pemerintah melaksanakan amanah, yakni ada atau tidak nya peraturan pelaksana (Peraturan Pemerintah/PP), sesuai tidaknya peraturan pelaksana dengan norma yang diturunkan oleh UU kepada PP atau kepada peraturan teknis lainnya.

Secara keseluruhan, pola pengaturan dalam UU Pangan telah menerapkan prinsip-prinsip hak atas pangan yang ada pada elemen kunci. Desentralisasi sebagai salah satu tantangan sekaligus *entry point* pasca pemerintahan sentralistik, memberikan ruang lebar

[19] Ibid, paragraf 7.

daerah untuk mengenali dan mengatur diri sendiri, dari sini diperlukan kontrol dan arahan dari pemerintah untuk menjaga dan mengarahkan daerah, untuk tercapainya pengelolaan pangan ideal. Mendudukan kondisi dan kebutuhan dalam pengaturan pangan, linier dengan relasi antara hak atas pangan yang berada dalam aras kewajiban negara, dengan pangan sebagai *terma* yang terdefinisikan dengan makanan atau kebutuhan dasar *an sich*, membuka jurang lebar kebutuhan dengan pengaturan. Alhasil, model solusi yang ditawarkan dalam lingkup normatif harus mampu menjawab kebutuhan masyarakat yang berkembang, menjembatani konsep pangan yang multidimensi.

C. Review Undang-Undang No.17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara

Pembacaan terhadap konsideran Undang-Undang No.17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara terlihat upaya pemerintah dalam melindungi bangsa dan keutuhan Negara. Perlindungan dimaksud bisa melahirkan pelanggaran-pelanggaran hak, maupun pembatasan dan pengurangan Hak Asasi Manusia (HAM), tatkala dilakukan secara sewenang-wenang. Untuk itu adanya kerangka hukum yang jelas dirasa perlu untuk mencegah kesewenangan, kriminalisasi dan ketidakjelasan konsepsi rahasia negara. Untuk memberikan pemahaman dasar, perlu untuk membaca pertimbangan yang melatarbelakangi lahirnya UU Intelijen Negara.

Tabel 7. Konsideran UU 17/2011 tentang Intelijen Negara

No.	Konsideran	Subtansi
1.	Bahwa untuk terwujudnya tujuan nasional negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penting dilakukan deteksi dini dan peringatan dini yang mampu mendukung upaya menangkal segala bentuk ancaman yang membahayakan eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;	a). Melaksanakan pencapaian tujuan negara; b). Perlu adanya upaya peringatan dini dari ancaman eksistensi dan keutuhan negara.
2.	Bahwa sejalan dengan perubahan, perkembangan situasi, dan kondisi lingkungan strategis, perlu melakukan deteksi dini dan peringatan dini terhadap berbagai bentuk dan sifat ancaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang bersifat kompleks serta memiliki spektrum yang sangat luas;	c). Perkembangan dan dinamika dunia membutuhkan antisipasi dimaksud;
3.	Bahwa untuk melakukan deteksi dini dan peringatan dini guna mencegah terjadinya pendadakan dari berbagai ancaman, diperlukan Intelijen Negara yang tangguh dan profesional, serta	d). Perlunya Intelijen Negara yang tangguh dan profesional untuk melakukan antisipasi tersebut;

No.	Konsideran	Subtansi
	penguatan kerja sama dan koordinasi Intelijen Negara dengan menghormati hukum, nilai-nilai demokrasi, dan hak asasi manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	
4.	Bahwa untuk memberikan kepastian hukum dan sesuai dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat, penyelenggaraan Intelijen Negara sebagai lini pertama dari sistem keamanan nasional perlu diatur secara lebih komprehensif;	e). Dibutuhkan pengaturan yang komprehensif untuk mengakomodasi masyarakat, intelijen negara.

Pertimbangan tersebut memposisikan perlindungan berupa antisipasi terhadap keamanan nasional sejalan dengan pencapaian tujuan negara, dan antisipasi memerlukan keberadaan intelijen negara yang mengakomodasi nilai-nilai demokrasi, negara hukum, dan HAM. Berdasar pertimbangan tersebut, pengaturan dalam UU *a quo* secara mendasar mengintrodusir rahasia intelijen yang merupakan bagian dari rahasia negara, penyadapan, pemeriksaan aliran dana, dan penggalian informasi terhadap sasaran. Semua hal dimaksud berkaitan dengan antisipasi kegiatan yang mengancam kepentingan keamanan nasional, namun membatasi hak atas informasi dan hak atas perlindungan diri.[20]

[20] Baca Pasal 17 UU 12/2005 tentang Konvensi tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Hak atas perlindungan diri, dari kesewenangan atau secara tidak sah dicampuri masalah-masalah pribadi, keluarga, rumah atau hubungan surat menyurat, atau secara tidak sah diserang kehormatan dan nama baiknya.

Rahasia intelijen sebagai bagian dari rahasia negara,[21] menimbulkan konsekuensi pembatasan informasi terhadap pihak yang tidak berhak. Adapun bagian lain dari rahasia negara, berada pada informasi publik yang dikecualikan dan informasi yang tidak dapat diberikan ke publik. Sehingga, pembatasan dimaksud berada pada dua undang-undang, yakni UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU 17/2011 tentang Intelijen Negara. Berdasarkan pengaturan, karakter informasi yang dibatasi memang berbeda, baik substansi maupun sifatnya. Adapun penyadapan, pemeriksaan aliran dana, dan penggalian informasi terhadap sasaran, dilakukan untuk penyelenggaraan fungsi Intelijen sebagai kewenangan tambahan yang mempunyai ketentuan teknis tersendiri

Pengaturan rahasia intelijen yang membatasi informasi kepada publik dan kewenangan tambahan untuk mengintervensi ranah privat seseorang, merupakan pembatasan terhadap hak yang dilakukan oleh negara. Untuk mengurainya, mari kita melihat Prinsip Siracusa yang mengatur pembatasan.[22] Hal ini dirasa penting, untuk menentukan apakah pembatasan yang dilakukan linier dengan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan HAM.

Pertama, prinsip keperluan (*necessary*) yang mengakomodasi pembatasan untuk mencapai tujuan yang sah, dan mencukupi

[21] Baca, Pasal 25 ayat (1) UU 17/2011
Pasal 1 UU 17/2011 tentang Intelijen Negara; Rahasia Intelijen adalah informasi, benda, personel, dan/atau upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen yang dilindungi kerahasiaannya agar tidak dapat diakses, tidak dapat diketahui, dan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang tidak berhak.

[22] Prinsip-Prinsip Siracusa mengenai Ketentuan pembatasan dan pengurangan hak asasi manusia dalam kovenan internasional tentang hak sipil dan politik.

kebutuhan sosial atau merespon tekanan publik (kebutuhan hukum untuk menentukan konsep dan definisi). Pembatasan terhadap hak atas informasi dengan penggunaan frasa "rahasia negara" terlalu samar untuk mengancam dan mengkriminalisasi pihak yang menggunakan, menerima, menyebar informasi, jika tidak diatur oleh ketentuan hukum yang jelas. Begitu pula dalam penyadapan, pemeriksaan aliran dana, dan penggalian informasi terhadap sasaran, mempunyai manfaat yang besar dalam ranah intelijen, sehingga perlu diatur lebih lanjut agar tidak dilakukan secara sewenang-wenang atau tidak sah.

Adapun prinsip keselamatan publik (*public safety*) yang sejalan dengan prinsip keperluan, menjadi salah satu alasan lahirnya antisipasi terhadap ancaman keamanan dan kesatuan negara. Merujuk kepada substansi dari rahasia intelijen, ranah publik yang diatur (menjadi rahasia) pada kegiatan intelijen, keamanan negara, kekayaan alam, ketahanan ekonomi nasional, dll. Penggunaan kedua prinsip dimaksud untuk menuju adanya pengaturan hukum (*prescribed by law*) mempunyai relevansi dengan pembatasan hak atas informasi. Pembatasan akses informasi (rahasia negara) memberikan garis tegas untuk mencegah kesewenangan terhadap pemangku hak atas informasi.

Berbarengan dengan itu, pengaturan penyadapan, pemeriksaan aliran dana, penggalian informasi terhadap sasaran, jelas membatasi hak atas kebebasan pribadi. Penggunaan prinsip-prinsip pembatasan menyasar pada penghormatan terhadap hak orang lain (*respect of the*

right or reputation of other) dan perlindungan keamanan nasional (*protection national security*).

Tabel 8. Bentuk intervensi terhadap Kebebasan Pribadi

Jenis Perbuatan	Ketentuan Teknis	Hak yang dilanggar
Penyadapan	• Atas perintah Kepala BIN; • Jangka waktu penyadapan 6 bulan dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan; • Sasaran yang telah mempunyai bukti permulaan yang cukup, dilakukan dengan penetapan ketua pengadilan negeri.	Hak atas privasi
Pemeriksaan aliran dana	• Atas perintah Kepala BIN; • Bank Indonesia, bank, penyedia jasa keuangan,atau lembaga analisis keuangan wajib memberikan informasi.	Hak atas privasi
Penggalian informasi terhadap sasaran	• Atas perintah Kepala BIN; • Tanpa melakukan penangkapan dan/atau penahanan; • Kerja sama dengan penegak hukum terkait.	Hak atas privasi;

Digunakannya prinsip-prinsip pembatasan mempunyai relevansi terhadap "keperluan" dan keselamatan publik, namun pencermatan yang ada berkutat dalam teknis pelaksanaan. Jika ranah rahasia negara menjadikan pemangku hak sebagai subyek, maka intervensi kebebasan pribadi ini posisi pemangku hak sebagai obyek. Sehingga ketentuan teknis dalam melaksanakannya (intervensi kebebasan pribadi) perlu diimbangi dengan kekuasaan lain, atau dalam bahasa lain memerlukan pengawasan oleh legislatif dan/atau berdasarkan kebutuhan pengadilan (yudikatif). Selain itu bahasan akan pembatasan ini, berkait erat dengan ranah informasi baik publik atau privat.

Informasi yang bersifat publik dibatasi dengan keamanan nasional, sedangkan informasi yang bersifat privat dibatasi untuk tidak melanggar hak atau reputasi orang lain.

Berkaca pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-X/2012 yang menguji UU 17/2011 tentang Intelijen Negara terhadap UUD 1945, memutuskan menolak permohonan untuk seluruhnya. Hal tersebut dikarenakan konstruksi pembatasan yang dibangun dalam UU *a quo* memang telah sejalan dengan pola pikir hakim konstitusi. Namun rasio hakim konstitusi masih terbatas pada alur norma yang ada dalam pengaturan, belum menggunakan beban sejarah yang potensial untuk dilanggar. Padahal konsepsi "ancaman"[23] yang menjadi salah satu frasa yang diuji merupakan awal lahirnya segala pelanggaran HAM, dimulai dengan ketidak jelasan konsepsi yang berujung pada kriminalisasi dan kesewenangan dalam melaksanakan tugas intelijen.

D. Review Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat

Pandangan dilakukan dengan pembacaan secara cermat atas UU No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Masyarakat, yaitu: mencermati sejauh mana alasan utama yaitu penggantian UU No. 8 Tahun 1995 terpenuhi dengan melihat sejauh mana UU Ormas menjadi instrumen perlindungan bagi hak atas kebebasan berserikat; mencermati sejauh mana UU Ormas merupakan wujud pelaksanaan kewajiban Negara untuk melindungi hak atas kebebasan berserikat.

[23] Pasal 1 Ayat (4) UU Intelijen

1. Alasan Penggantian UU No. 8 Tahun 1985

Untuk melihat sejauh mana alasan penggantian UU No. 8 Tahun 1985, Komnas HAM membandingkan UU Ormas dengan UU No. 8 Tahun 1985 Dari perbandingan dapat dinyatakan sebagai berikut:

a. UU Ormas memiliki pengaturan sedikit lebih "maju" dalam hal ketentuan sanksi. Berbeda dengan UU No. 8 Tahun 1985, UU Ormas tidak memberi kewenangan pembubaran ormas kepada pemerintah. UU Ormas mengganti pembubaran dengan mengatur ketentuan pemberian sanksi kepada Ormas yang tidak melakukan kewajiban menurut UU ini dengan memuat prosedur yang bertahap sebelum diputuskan pembekuan oleh pengadilan.

b. Namun demikian UU Ormas tidak melakukan perubahan mendasar pada alasan dikenakannya sanksi. UU No. 8 Tahun 1985 mendasarkan alasan pembekuan dan pembubaran pada: i). menganggu keamanan dan ketertiban umum, menerima bantuan dan dana asing tanpa persetujuan pemerintah dan bantuan yang merugikan kepentingan bangsa dan Negara; ii) tidak dilaksanakannya ketentuan tentang asas dan tujuan; iii). Tidak dilaksanakannya kewajiban ormas; iv). Tidak dipenuhinya ketentuan peralihan yaitu penyesuaian ormas dengan UU No. 8 Tahun 1985 dalam waktu dua tahun; iv). Menganut, mengembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Dalam hal ini harus digarisbawahi bahwa UU No. 8 1985 mengatur ketentuan

asas tunggal yaitu Pancasila sebagai asas Ormas. Dengan demikian, UU No. 8 Tahun 1985 memiliki alasan yang sedemikian lebar untuk pembekuan dan pembubaran organisasi. Alasan ini juga tidak diatur secara ketat dan memberikan tafsirnya pada pemerintah.

c. UU Ormas mendasarkan alasan pada tidak dilaksanakannya kewajiban oleh Ormas serta Ormas melakukan hal-hal yang dilarang menurut UU Ormas. Ketentuan tentang larangan dan kewajiban mengandung rumusan yang kabur dengan definisi yang luas (lihat pembahasan pada aspek perlindungan pada bagian selanjutnya).

d. UU Ormas mengatur secara lebih rinci beberapa hal yang dalam UU No. 8 Tahun 1985 belum diatur, yaitu:

   1) Pendirian Ormas
   2) Pendaftaran Ormas
   3) Keputusan Ormas
   4) AD/ART
   5) Bidang Usaha Ormas
   6) Pemberdayaan Ormas
   7) Ormas yang didirikan Warga Negara asing
   8) Penyelesaian sengketa Ormas

e. UU Ormas memiliki pengaturan yang hampir sama secara substansial, namun lebih rinci dalam hal: i). definisi ormas; ii). Tujuan, fungsi hak dan kewajiban.

Dari bacaan perbandingan di atas, dapat dilihat bahwa, walaupun mengandung kemajuan, UU Ormas masih mengandung ketentuan yang

kabur dan dapat didefinisikan secara luas dalam ketentuan larangan dan kewajiban. Hal ini mengindikasikan tidak adanya perubahan mendasar yang dilakukan oleh UU Ormas yang dengan demikian, alasan dilakukannya penggantian UU No. 8 Tahun 1985 menjadi tidak terpenuhi. Hal ini juga mengindikasikan tidak adanya perubangan pendekatan secara mendasar dalam negara melindungi kebebasan berserikat sebagaimana dapat dilihat dalam bagian berikut.

2. Jaminan Perlindungan Aspek-Aspek Penting Kebebasan Berserikat dan Pembatasan Kebebasan berserikat dalam UU Ormas

a. Jaminan tentang Tujuan Organisasi

Pada dasarnya semua tujuan organisasi dilindungi oleh kebebasan berserikat, baik tujuan yang bersifat politik, sosial, ekonomi, keagamaan atau pun tujuan lain. Pada dasarnya semua tujuan organisasi dilindungi kecuali kegiatan yang bersifat kriminal. Hukum internasional hak asasi manusia misalnya *American Convention on Human Rights (ACHR*) menyatakan bahwa daftar tujuan harus sangat luas dan tidak *"exhaustive"* untuk tujuan organisasi ini. Tujuan organisasi, dalam UU Ormas diatur dalam Pasal 5 UU Ormas yang mengatur tujuan organisasi dan menyatakannya dalam daftar yang bersifat "*exhaustive*"dan tidak memberikan ruang lain selain tujuan organisasi yang disebutkannya. Tujuan organisasi juga secara implisit diatur dalam "Menimbang butir c" yang menyatakan "*bahwa sebagai wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, organisasi kemasyarakatan berpartisipasi*

dalam pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila". Rumusan menimbang tersebut seperti membuat kerangka dan menjadi tujuan besar semua organisasi kemasyarakatan di Indonesa. Dengan demikian, semua organisasi kemasyarakatan harus masuk dalam kerangka dan tujuan besar tujuan nasional tersebut. Dapat juga diduga bahwa ketentuan Pasal 5 yang mengatur rincian tujuan organisasi merupakan turunan dari kerangka besar tersebut. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa UU Ormas membuat batasan tujuan sebuah organisasi kemasyarakatan dan memasukkan tujuan tersebut dalam kerangka besar tujuan nasional yang juga ditekankan dalam wadah NKRI berdasarkan Pancasila.

b. Jaminan Kebebasan Bentuk Organisasi

Organisasi dapat mengambil bentuk apa saja oleh karena tidak ada pembatasan apa pun, baik berbentuk formal, dalam bentuk pengaturan orgaisasi yang lebih kompleks atau pun dalam bentuk informal dan dalam struktur organisasi yang lebih sederhana. Seluruh organisasi dapat memilih secara bebas bentuk organisasi mereka sesuai dengan kehendak para anggotanya. Semua organisasi dapat kemudian mencari status badan hukum atau jaminan untuk dapat beroperasi. Namun demikian, semua bentuk organisasi dilindungi dan dapat berupa sebuah organisasi dengan struktur yang formal, informal, memiliki status badan hukum dan dapat pula sebuah entitas yang tidak terdaftar.

Ketentuan Pasal 10 UU Ormas telah mengatur bahwa suatu organisasi dapat memilih berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum. Dari rumusan ini, terkesan UU Ormas memberikan keleluasaan bagi sebuah organisasi untuk dapat menentukan bentuk dan format lembaganya, namun pengaturan mengenai hal ini justru telah melahirkan suatu kerancuan hukum dalam pengaturan mengenai jamianan kebebasan berserikat dan berorganisasi di Indonesia. Mengapa demikian? Ketentuan hukum nasional Indonesia, sebagaimana juga dipraktikkan di dalam negara-negara demokratis lainnya, telah mengatur pelaksanaan hak untuk kebebasan berserikat dan sejumlah organisasi di sejumlah undang-undang. Misalnya, untuk organisasi yang tidak berbasis anggota, diatur melalui ketentuan UU Yayasasn, sementara organisasi yang berbasis anggota diatur melalui suatu UU Perkumpulan. Sedangkan serikat buruh diatur tersendiri di dalam UU yang mengatur mengenai serikat buruh. Oleh karena itu, lahirnya ketentuan UU Ormas, yang mencampuradukkan pengaturan jaminan pelaksanaan hak atas kebebasan berserikat dan berorganisasi, justru telah melahirkan suatu ambiguitas dalam pengaturan, yang pada akhirnya malah mengancam pelaksanaan hak tersebut.

c. Jaminan dari Kontrol terhadap Kegiatan

Kontrol terhadap kegiatan sebuah organisasi pada prinsipnya bertentangan dengan kebebasan berserikat. Kecenderungan yang sering terjadi adalah adanya kontrol kegiatan yang dilakukan dengan pembatasan kegiatan yaitu mengatur kegiatan yang diperbolehkan atau sebaliknya mengatur kegiatan yang dilarang. Hal ini sangat problematis, apalagi bila kegiatan yang dicantumkan dapat ditafsir

secara luas dan tidak didefinisikan dengan jelas. Kontrol atas kegiatan juga dapat dilakukan dengan beberapa cara lain misalnya meminta laporan secara berkala, memberitahukan keputusan manajemen, atau pun mensyaratkan bahwa kegiatan yang bersifat publik harus meminta ijin lembaga berwenang.

Pasal 16 UU Ormas tentang ketentuan persyaratan, mensyaratkan adanya surat pernyataan kesanggupan untuk melaporkan kegiatan. Hal ini dapat menjadi instrumen negara untuk melakukan kontrol kegiatan organisasi. UU Ormas juga memuat ketentuan yang berpotensi mengontrol kegiatan dimana Pasal 59 ayat (2) mengatur larangan kegiatan yang merupakan instrumen untuk mengontrol kegiatan. Ketentuan ini memuat rumusan yang tidak jelas dan kabur. *(lebih lanjut lihat bagian-bagian selanjutnya)*. Pasal 52 UU Ormas juga memuat larangan kegiatan bagi organisasi asing yang memuat rumusan yang tidak jelas dan bisa didefinisikan secara luas utamanya ketentuan huruf (b) "*mengganggu kestabilan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*". Hal ini bisa menjadi ancaman organisasi asing dalam melaksanakan kegiatan.Pasal 50 UU Ormas juga memuat ketentuan kewajiban bagi Ormas asing untuk membuat laporan kegiatan berkala kepada pemerintah dan dipublikasikan kepada masyarakat melalui media massa berbahasa Indonesia. Hal ini dapat menjadi alat kontrol kegiatan mereka.

Dengan demikian, UU Ormas memuat ketentuan yang berpotensi menjadi alat kontrol negara terhadap kegiatan organisasi:

1) Kontrol kegiatan melalui kewajiban untuk melaporkan kegiatan;

2) Kontrol kegiatan berupa larangan melakukan kegiatan namun dengan definisi dan rumusan yang luas dan kabur serta kewajiban untuk melaporkan kegiatan.

d. Jaminan dari Proses Pendaftaran yang Sewenang-wenang

Terdapat dua model peran yang berwenang dalam hal pengaturan organisasi masyarakat sipil: a). notifikasi; b). pendaftaran (registrasi). UU Ormas menganut rejim pendaftaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 19 UU Ormas. Rezim pendaftaran terhadap suatu organisasi masyarakat sipil, sebagai suatu bentuk keterlibatan negara memang dimungkinkan, akan tetapi ada sejumlah prinsip yang tidak bisa disimpangi. Registrasi sendiri dimaksudkan untuk dapat diketahui dasar hukum dari pembentukan suatu organisasi, oleh karena itu sifatnya administratif, tidak diperkenankan adanya pembatasan bersifat subtantif, seperti adanya pembatasan tujuan dari suatu organisasi. Selain itu, ketika rezim pendaftaran dijalankan, semestinya ruang komplain yang memadai juga diberikan, untuk melakukan banding terhadap keputusan pemerintah, jika tidak berkenan melakukan pendaftaran terhadap suatu organisasi.

Di luar persoalan administratif, mencermati proses pendaftaran yang diatur dalam UU Ormas, justru materinya memuat ancaman kontrol kegiatan, misalnya dengan adanya persyaratan "surat pernyataan kesanggupan untuk melaporkan kegiatan". UU Ormas juga memberlakukan perlakukan yang berbeda antara Ormas asing dimana organisasi asing harus memiliki izin prinsip dan operasional. Dalam hal ini persyaratannya lebih berat termasuk dalam aspek pembiayaan (1

milyar) yang bahkan tidak sesuai dengan UU Yayasan yang hanya mencantumkan 100 juta (lihat Pasal 43-49).

e. Jaminan dari Pembatasan dan Pembubaran Organisasi yang Sewenang-wenang

Bentuk lain dari pembatasan adalah adanya sebuah sistem "peringatan" dari lembaga yang berwenang kepada sebuah organisasi apabila tidak sesuai dengan pengaturan administratif. Peringatan dalam UU Ormas diatur dalam Bab XVII yang mengatur tentang sanksi yang juga mengatur tentang pembubaran sebuah organisasi. Ketentuan "peringatan" dalam UU Ormas diatur dalam Pasal 62 sd Pasal 64. Pasal-pasal ini memuat ketentuan tentang "peringatan tertulis" yang diberikan oleh pemerintah (pusat/daerah) kepada organisasi sebagai langkah pertama sebelum akhirnya sebuah organisasi dibubarkan. Dasar pemberikan peringatan adalah tidak dipatuhinya Pasal 21 yang memuat ketentuan tentang kewajiban dan Pasal 59 tentang larangan. Pada dasarnya alasan dikenakannya sanksi dalamUU Ormas didasarkan pada Pasal 21 dan Pasal 59. Pasal 21 tentang kewajiban memuat ketentuan yang dapat didefinisikan luas serta kabur khususnya butir b dan c.

Sementara itu Pasal 59 mengatur "larangan" *yang* memuat alasan dikenakannya sanksi dalam jenis yang begitu banyak dan bisa ditafsir secara luas utamanya dalam Pasal 59 (2) (b) dan (c). Secara khusus dapat dinyatakan alasan *"melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia"* selain mengancam kebebasan berserikat juga dapat mengancam kebebasan

beragama.Khusus alasan ayat (4) dan penjelasannya memberi petunjuk adanya kemiripan dengan ketentuan Pasal 16 UU Nomor 8 Tahun 1985 yaitu "*Pemerintah membubarkan Organisasi Kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta ideologi, paham, atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya*". Alasan ini selain sangat kabur yang mengancam kebebasan berserikat juga dapat menjadi ancaman kebebasan berpikir dan berpendapat.

UU Ormas juga memuat ketentuan tentang sanksi bagi ormas berbadan hukum yayasan asing atau sebutan lainnya. Seperti disebutkan di atas, UU Ormas memberlakukan harus adanya izin bagi Ormas asing. Pasal 79 kemudian mengatur tentang sanksi dengan pentahapan. Pembedaan perlakuan ini seharusnya tidak diperbolehkan. Harus menjadi perhatian pula bahwa UU Ormas memberi kewenangan penghentian kegiatan, pencabutan ijin prinsip dan operasional kepada pemerintah.Dasar alasan bagi dikenakannya sanksi bagi Ormas asing yaitu ketentuan Pasal 52t entang larangan dan Pasal 51 tentang kewajiban Ormas asing yang memuat rumusan yang tidak jelas, kabur dan bisa didefinisikan secara luas. Hal ini bisa menjadi ancaman organisasi asing dalam melaksanakan kegiatan. Sekali lagi hal ini juga menjelaskan bahwa UU Ormas memuat perbedaan perlakuan antara ormas asing dan ormas nasional/lokal.

Dalam hal ini harus diingat bahwa alasan lembaga yang berwenang untuk membubarkan sebuah organisasi haruslah jelas didefinisikan dan keputusannya haruslah dikeluarkan oleh pengadilan serta harus pula

dapat diuji oleh pengadilan. Pendeknya, untuk membubarkan suatu organisasi alasan haruslah sesuatu yang sangat serius. Mengapa? Karena pembubaran sebuah organisasi merupakan sebuah pembatasan yang paling serius dari kebebasan berserikat, alasannya harus pula sangat serius.

f. Dasar Alasan Pembatasan dalam UU Ormas

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, terhadap hak untuk kebebasan berserikat, pembatasan dapat dilakukan jika berdasarkan hukum, dan diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral publik, atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain.

Namun demikian harus ditegaskan kembali bahwa pembatasan harus memenuhi persyaratan *lawfulness*, *legitimate aim* dan *necessity*. Dalam hal ini keamanan nasional yang sangat sering dipakai sebagai alasan pembatasan kebebasan berserikat memang merupakan alasan yang boleh digunakan untuk membatasi. Namun demikian, keamanan nasional hanya boleh dipakai dalam kasus adanya ancaman besar pada kehidupan seluruh bangsa. Komite Hak Asasi Manusia PBB mengkritik adanya definisi yang longgar dan tidak jelas yang kemudian membuka ruang kesewenang-wenangan alasan keamanan nasional bagi pembatasan hak asasi manusia.

Pembatasan kebebasan berserikat dalam UU Ormas secara eksplisit, dinyatakan dalam butir b perihal "menimbang yaitu "*bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasan berserikat berkumpul dan*

mengeluarkan pendapat, setiap orang wajib menghormati hak asasi dan kebebasanorang lain dalam rangka tertib hukum, serta menciptakan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara". Dengan demikian UU Ormas menggunakan klausul "menghormati hak asasi manusia dan kebebasan orang lain" sebagai dasar pembatasan kebebasan berserikat. Namun demikian dalam batang tubuh ditemukan sejumlah ketentuan yang bersifat membatasi hak atas kebebasan berserikat, utamanya terdapat dalam kewajiban dan larangan yaitu: a). Pasal 21 tentang kewajiban; b). Pasal 59 tentang larangan; c). Pasal 51 tentang kewajiban Ormas asing; dan Pasal 52 tentang larangan bagi Ormas asing.

Pasal 21 tentang kewajiban memuat pembatasan hak kebebasan berserikat. Bila dilihat dari isi kewajiban yang harus dilaksanakan Ormas tersebut, pembatasan hak atas kebebasan berserikat dalam Pasal ini didasarkan pada "*persatuan dan kesatuan bangsa, nilai-nilai agama, budaya, moral, etika, norma kesusilaan, kemanfaatan, ketertiban umum, kedamaian*". Dari seluruh alasan ini hanya, nilai-nilai agama, moral dan ketertiban umum yang tercantum dalam konstitusi. Sementara itu kesusilaan tercantum dalam UU 39/1999 sebagai alasan pembatasan hak. Kalaupun alasan persatuan dan kesatuan dapat dipertimbangkan dalam alasan keamanan nasional, namun rumusan ini bersifat kabur dan dapat didefinsikan secara luas hingga dapat bersifat "karet". Dapat dinyatakan bahwa UU Ormas mengandung pembatasan yang alasannya tidak sesuai dengan ketentuan Konstitusi. Harus dinyatakan pula bahwa nilai-nilai agama

tidak dimasukkan sebagai alasan pembatasan hak kebebasan berserikat dalam Kovenan Sipil dan Politik.

Sebagaimana diuraikan di atas dalam sanksi dan kontrol kegiatan, rumusan-rumusan pada pasal-pasal tersebut tidak jelas dan kabur yang kemudian dapat menimbulkan pendefinisian secara luas yang berakibat pada adanya kesewenang-wenangan pembatasan. Hal tersebut di atas memberi petunjuk tidak dilakukannya pembatasan secara proporsional dan tidak didasarkan pada adanya kebutuhan yang nyata untuk dilakukannya pembatasan oleh UU Ormas. Lebih jauh hal ini memberi petunjuk bahwa pembatasan yang dilakukan tidak memenuhi tujuan yang sah (*legitimate aim)*.

BAB III

BAB III

REFLEKSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG 2010-2014: MENYERAP DAN MENUMBUHKAN NORMA HAM DALAM UNDANG-UNDANG

Peran peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM) dapat difahami sebagai media atau saluran penghormatan, perlindungan dan pemenuhan. Hal dimaksud diuraikan dari hubungan berikut. Pertama, bahwa tanggung jawab pelaksanaan HAM sebagaimana Pasal 28I Ayat 4 UUD 1945 " *Perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama Pemerintah*", konsep tersebut membebankan kewajiban kepada negara (Pemerintah). Kedua, pelaksanaan HAM berdasar Pasal 28I Ayat 5 UUD 1945, yang berbunyi:

"untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia harus dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan"

Berdasar relasi antara dua pasal tersebut, maka bentuk perbuatan negara sebagai pemangku kewajiban harus bersendikan norma HAM yang berdasar atas peraturan perundang-undangan. Dalam istilah lain, hubungan negara dan peraturan perundang-undangan terdapat norma HAM diantara keduanya, inilah posisi awal dari hubungan antara negara, hukum dan HAM.

Konsisten dengan hubungan ketiga-nya, maka interaksi melahirkan bentuk perbuatan Pemerintah yang memanusiakan masyarakat berbalut dasar hukum (yang akomodatif) terhadap perkembangan masyarakat. Kondisi tersebut merupakan keniscayaan negara hukum.Tamanaha menjelaskan bahwa "transisi yang berlangsung menuju negara hukum yang ideal, berjalan dengan adanya pembatasan hukum terhadap pemegang kekuasaan dan pembatasan terhadap hukum itu sendiri".[24] Pembatasan dimaksud berpijak pada supremasi hukum, maka sikap kritis terhadap supremasi hukum adalah memposisikan bagaimana pembentukan hukum yang baik, dapat memberi tempat yang semestinya terhadap supremasi hukum. Pembacaan terhadap tujuan tersebut, dimulai dengan mendekonstruksi konstitusi untuk dihadapkan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Konstitusi diharapkan dapat membuka diri untuk menampung norma eksplisit dan norma implisit.[25] Sejurus dari hal tersebut, maka konstitusi hidup dan berkembang linier dengan perkembangan masyarakat.

Bersamaan dengan itu, pencermatan terhadap pembentukan hukum kekinian sangat diperlukan untuk mengetahui proses berjalannya norma untuk menjadi norma hukum. Pertanyaan terhadap

[24]Brian Tamanaha, 2008, "A Concise Guide To The Rule Of Law", Paper dalam Florence Workshop on The Rule of Law, hlm 3.

[25]Norma eksplisit yang berwujud aturan, kebijakan, maupun doktrin-doktrin hukum tertulis, putusan pengadilan, atau pada pokoknya adalah norma yang secara sudah terbentuk. Adapun norma implisit yang bercabang dua, yakni implisit dengan sifat teknis, seperti cara penafsiran hukum, penyelesaian masalah pribadi, dan implisit dengan sifat kognitif yang berwujud keyakinan, nilai-nilai ideal yang dipegang masyarakat. Tim Peneliti PSHK, 2008, "Studi Tata Kelola Proses Legislasi", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hlm 132.

lahirnya norma, merupakan pertanyaan mutlak yang harus diketahui untuk menjelaskan alur norma. Tatkala norma lahir dari kebutuhan hukum masyarakat, maka hukum yang lahir lebih diterima oleh masyarakat. Sedangkan, norma yang dilahirkan dari atas, atau dalam istilah lain secara *top down*, memposisikan norma dimaksud sebagai perekayasa sosial, sehingga kesadaran (kebutuhan hukum) masyarakat berada di belakang tujuan penguasa saat menetapkan norma hukum. Untuk itu, tepat kiranya memahami dan mendalami proses pembentukan hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

A. Pembentukan Hukum Kontemporer

Sebagai salah satu sumber hukum, peraturan perundang-undangan adalah *conditio sine qua non* dalam negara hukum modern.[26] Sifat peraturan perundang-undangan berkutat seputar bentuk yang tertulis dan berisi norma yang mengikat untuk umum, menurut Jimly Ashiddiqie karakter khusus dari peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarki dan melibatkan peran perwakilan rakyat bersama-sama dengan Pemerintah.[27] Berdasar pengertian dimaksud, terdapat konsep tata urutan yang berlaku dibalik keberadaan peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen menjelaskan mengenai tata urutan norma, bahwa hierarki peraturan perundang-undangan, dimulai dengan memahami bahwa norma hukum dibuat dengan hubungan norma umum dengan norma khusus. Hal dimaksud jelas tergambar dalam hubungan antara norma yang mengatur pembentukan

[26] Yang berarti syarat mutlak yang harus dicantumkan atau dinyatakan, untuk menyatakan atau menetapkan sesuatu.

[27] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Bandung, 2010, hlm 264.

norma lain, secara superordinasi dan subordinasi,[28] yang nantinya membentuk sebuah tatanan hukum dengan hubungan hukum yang berjenjang.[29]

Berpijak dari konsep tersebut, relasi hukum dan HAM dapat ditemukan dengan turunan norma dari UUD 1945 kepada Undang-Undang (UU),[30] termasuk pula di dalamnya kebutuhan hukum dalam masyarakat untuk diatur dalam UU. Posisi UU dalam hierarki peraturan perundang-undangan,[31] berada di bawah UUD 1945 dan TAP MPR, namun di atas Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Konsekuensinya, UU harus menerima turunan norma dari UUD 1945 dan TAP MPR sekaligus memberi norma turunan terhadap Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah. Sehingga, penjenjangan hukum bertujuan menjaga eksistensi norma umum untuk diturunkan menjadi norma khusus.

---

[28] Hans Kelsen, 2010, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Nusa Media, Bandung. Hlm 179

[29] *Ibid*, Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara.

[30] Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Materi Muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

[31] Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik IndonesiaTahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e.Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Melihat proses formil, menjelaskan UU merupakan kerja bersama antara DPR dengan Pemerintah, hal ini diketahui dari definisi UU,[32] sehingga mencermati UU turut pula membahas proses pembentukannya dan juga substansi norma di dalamnya. Pada sisi pembentukannya, UU adalah hasil kerja bersama antara Presiden dengan DPR. Berdasar definisi, kewenangan pembentukan undang-undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden memberikan persetujuan, dalam istilah lain Presiden merupakan *co-legislator*. Hal ini berpijak pada ruang Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, maka keberadaan lembaga di luar DPR dalam proses pembentukan adalah sebagai *co-legislator*.[33] Sementara itu dari substansi UU, definisi yang ada tidak menjelaskan sama sekali cerminan tentang isi/materi muatan undang-undang.

Ketiadaan substansi yang termaktub dalam definisi memerlukan penjelasan lain tentang bagaiaman materi muatan dapat dikemas dalam bentuk undang-undang. Penjelasan tersebut dapat ditemukan dengan menelusuri pengaturan substansi undang-undang dalam kurun waktu 2010-2014, yakni dalam dua aturan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adanya dua aturan tersebut, mempunyai

[32]Pasal 1 Ketentuan umum, UU 12/2011.Undang-Undang adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden.

[33]Jimly Asshidiqqie, 2006, "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm 120-125

karakter yang berbeda terkait proses legislasi sebelum tahun 2011 dan setelahnya. Secara mendasar, perbedaan yang lahir di antara dua aturan tersebut adalah materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang (UU), hal dimaksud antara lain:

Tabel 9. Perbandingan Materi Muatan Undang-Undang.

Pasal 8 UU 10/2004	Pasal 10 ayat (1) UU 12 Tahun 2011
1. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: a. hak-hak asasi manusia; b. hak dan kewajiban warga negara; c. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; d. wilayah negara dan pembagian daerah; e. kewarganegaraan dan kependudukan; f. keuangan negara, 2. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.	1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; 2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; 3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu; 4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; 5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.[34]

Berdasar perbandingan tersebut, perbedaan mendasar terletak pada hal-hal khusus untuk memenuhi kebutuhan kekinian dari pembentukan undang-undang. Pasal 8 UU 10/2004 membagi materi

[34] Pasal 10 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selain menguraikan materi muatan, juga membebankan tindak lanjut atas putusan Mahkamah konstitusi kepada DPR atau Presiden.

muatan menjadi topik-topik yang diuraikan dari unsur-unsur negara,[35] serta membagi antara amanah atau perintah UUD 1945 dan juga perintah UU. Sedangkan, Pasal 10 Ayat (2) UU 12/2011 mengatur materi muatan UU lebih rinci dengan menambahkan beberapa perkembangan kekinian, seperti tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi (MK), pengesahan perjanjian internasional, dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Perbedaan materi muatan tersebut, harusnya menjadikan karakter produk hukum yang berbeda dengan tenggat waktu sebelum dan sesudah lahirnya UU 12/2011, karena perbedaan materi muatan.

Penempatan materi muatan sangat berpengaruh dengan peraturan perundangan sebagai wadah, sehingga pembedaan suatu wadah dapat disebabkan oleh pembedaan muatan yang diwadahi.[36] Berlanjut dari hal tersebut materi muatan UU sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 lebih komprehensif dalam membentuk hukum yang linier dengan kebutuhan masyarakat, sebagai refleksi dari kedaulatan rakyat.[37]Logika tersebut menguatkan peran pembentukan undang-undang berada di parlemen bukan berada di pelaksana Pemerintahan.

Guna mengurai proses pembentukan UU, maka penelaahan model dan sistem legislasi yang mendukung kewenangan DPR, sekaligus koordinasi dengan lembaga lain yang membantu fungsi legislasi perlu

[35]Unsur negara terdiri dari: Rakyat, Wilayah, Pemerintahan yang berdaulat, serta Pengakuan dari negara lain.

[36] Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Nusa Media, Bandung, hlm 96

[37]Padmo Wahyono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Jakarta, Ghalia Indonesia. Hlm 15

untuk dilakukan. Pengaturan yang ada merujuk pada UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) dan UU 17/2014 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Sebagai salah satu kunci dalam proses Pembentukan Undang-Undang, keberadaan UU 17/2014 mengatur secara umum tentang tugas pokok, dan fungsi, serta pengaturan secara khusus keberadaan lembaga perwakilan rakyat. Pengaturan dalam UU 17/2014, mengatur kewenangan membentuk Undang-Undang yang dimiliki DPR[38]. Adapun DPD sebagai perwakilan daerah, mempunyai kewenangan dalam Pembentukan Undang-Undang yang terbatas,[39] sedangkan pengaturan kewenangan Presiden dalam proses Pembentukan Undang-Undang diakomodasi dalam Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Pola hubungan DPD dan DPR secara umum diatur dalam UU 17/2014 tentang MD3, namun terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi hubungan DPR, DPD dan Presiden diatur dalam UU 12/2011 tentang P3. Substansi pengaturan dalam fungsi legislasi setidaknya mencakup beberapa tahapan, antara lain:

1. Perencanaan; Menggunakan instrumen Prolegnas (program legislasi nasional) sebagai skala prioritas program Pembentukan Undang-

[38] Pasal 71 huruf h UU 17/2014

[39] Pasal 249 UU 17/2014, sebagaimana disebut pada bagian sebelumnya sebagai co-legislator, mengajukan RUU tertentu, ikut membahas RUU tertentu.

Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan Prolegnas dilakukan oleh DPR dan Pemerintah.

2. Penyusunan; Pada tahapan ini masih-masing pihak yakni DPR dan Pemerintah telah menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) disertai dengan materi muatan, dan keterangan lain yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Rancangan yang berasal dari DPD disampaikan tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.

3. Pembahasan; Pembahasan sebuah RUU dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan, yakni Tingkat I, dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus. Kemudian pada Tingkat II, pembahasan dilakukan pada rapat paripurna. Pembahasan dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi. Adapun DPD ikut dalam pembahasan mengenai RUU tertentu.

4. Pengesahan dan Pengundangan; Tahap ini tercapai setelah adanya kesepatan (disetujui bersama) antara DPR dan Presiden dalam pembahasan RUU, Pimpinan DPR dalam jangka waktu paling lama 7 hari menyampaikan RUU dimaksud kepada Presiden untuk disahkan. Pengesahan oleh Presiden dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan, dengan jangka waktu paling lama 30 hari sejak RUU disetujui bersama, dan apabila dalam jangka waktu ini Presiden tidak mengesahkan maka RUU secara sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

5. Penyebarluasan; Penyebarluasan atau dalam bahasa teknisnya adalah sosialisasi, dalam proses legislasi mencakup dua hal, yakni sosialisasi RUU dan sosialisasi Undang-Undang.

Proses Pembentukan Undang-Undang yang secara umum diuraikan dalam tahapan tersebut, semuanya mempunyai kadar legalitas yang tinggi, artinya tiap tahapan menjadi syarat formil Pembentukan Undang-Undang, dan apabila ada tahapan yang terlewati bisa mempengaruhi keabsahan sebuah Undang-Undang.

B. Prolegnas Sebagai Instrumen Legislasi

Pembentukan undang-undang diawali dengan penyusunan Prolegnas, proses tersebut berada di tahapan "perencanaan". Prolegnas sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan disusun bersama oleh DPR dan Pemerintah.Penyusunan bersama, antara DPR dan Pemerintah pada awal penyusunan dilakukan secara paralel baik di Pemerintah maupun di DPR.Lingkup Pemerintah dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, sementara itu pada lingkup DPR, penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang menangani di bidang legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg). Setelah itu, hasil penyusunan di lingkungan masing-masing, kemudian dibahas bersama untuk disepakati dan selanjutnya akan dituangkan dalam keputusan DPR sebagai dokumen resmi Prolegnas. Isi dari Prolegnas yang sekilas hanya memuat daftar RUU, namun sejatinya tidak hanya sebagai instrumen perencanaan Pembentukan Undang-Undang.Hal dimaksud dapat dilihat

dari aspek substansi/ materi hukum,bahwa Prolegnas merupakan arah dan kebijakan politik hukum Indonesia. Penyusunan Prolegnas (penyusunan daftar RUU) berdasar atas :

1. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Perintah Undang-Undang lainnya;
4. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
5. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
6. Rencana pembangunan jangka menengah;
7. Rencana kerja Pemerintah dan rencana strategis DPR, dan
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.[40]

Tujuan lain dari Prolegnas menurut Ahmad Yani, bahwa Prolegnas mewujudkan konsistensi Undang-Undang, serta meniadakan pertentangan antar Undang-Undang (vertikal maupun horizontal), yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil, berdaya guna, dan demokratis.[41] Termasuk pula dalam mempercepat proses penggantian materi hukum yang merupakan peninggalan masa kolonial yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Berimbang dengan sisi positif dari Prolegnas, tidak menjadikan perencanaan dalam Prolegnas menjadi hal yang kaku, untuk itu ada daftar kumulatif terbuka (DKT) dalam Prolegnas yang terdiri atas :

1. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
2. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;

[40] Pasal 18 UU 12/2011, bandinkan dengan Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib
[41] Ahmad Yani, 2011, "Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah", Rajawali Pers, Jakarta. Hlm 31

3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
4. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan /atau Kabupaten atau Kota; dan
5. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;[42]

Isi dari daftar kumulatif terbuka merupakan hal yang dinamis, dalam arti kehadirannya bisa saja dianggap tidak begitu mendesak, namun dalam keadaan tertentu menjadi mendesak, karena itu penggunaanya bisa dilakukan kapan saja. Selain adanya daftar kumulatif terbuka, dalam keadaan tertentu Presiden atau DPR dapat mengajukan rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas.[43]

Menggaris bawahi proses dan posisi prolegnas dalam mengarahkan tumbuh kembang hukum, mirip dengan proses positivisasi. Proses tersebut menyeleksi asas-asas moral yang akandipakai sebagai sumber material hukum nasional melalui proses legislasi yang dikenal dengan nama 'proses pembentukan hukum'melalui model dan sistem yang terlembaga.[44]Lebih dari sekedar instrumen, proses positivisasi berupaya menjaring kebutuhan norma-norma, sekaligus menampung norma baru yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Berlanjut

[42] Pasal 23 UU 12/2011

[43] Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011, syarat limitatif dalam keadaan tertentu yang dibolehkan untuk mengajukan rancangan undang-undang diluar Prolegnas. Seperti adanya keadaan konflik, atau bencana alam, maupun 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 dibidang hukum.

[44] Soetandyo Wignjosoebroto, 2011, "Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah", dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta (editor), "Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi", Cetakan Kedua, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, hlm 87.

dari itu, pembinaan norma agar tidak saling bertabrakan dan tumpang tindih dengan norma lain mutlak diperlukan, disinilah peran harmonisasi dan sinkronisasi norma,yang sebenarnya masuk (melekat) kedalam proses pembentukan undang-undang.

Sinkronisasi dan harmonisasi selama ini lekat dengan koordinasi antara DPR dan Presiden (Pemerintah)sebagai proses yang esensial, untuk penjaringan dan penampungan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.Secara terpisah posisi Pemerintah mempunyai representasi terhadap pelaksanaan pemerintahan, sehingga positivisasi berlangsung dalam pelaksanaan, evaluasi maupun untuk menampung kebutuhan pemerintahan.Sedangkan, posisi DPR dalam menjaring dan menampung norma dari masyarakat, Komisi, Fraksi, dan DPD, merupakan tugas lembaga perwakilan rakyat dalam melaksanakan fungsi legislasi.Proses positivisasi melalui parlemen berpijak dari posisi DPR sebagai representasi rakyat, ramah dengan masyarakat yang menjadi sumber norma,pada saatmengeksplorasi norma. Praktik berbanding terbalik dengan konsep ideal, tatkala penyusunan Prolegnas dipenuhi turunan aturan atau hanya menjaga pelaksanaan norma yang lebih tinggi tanpa melihat kembali realitas norma dalam masyarakat.

Kembali pada hasil Prolegnas, dapat diketahui bahwa UU yang lahir dari Prolegnas sebanyak 68 UU mendekati separuh dari jumlah keseluruhan UU. Sedangkan UU pemekaran daerah menempati urutan kedua dengan 19 UU, disusul dengan ratifikasi perjanjian internasional sebanyak 17 UU. Kemudian perlu dicermati keberadaan 2 UU Non-Prolegnas, temuan tersebut dilihat dari ketiadaan perencanaan RUU

dimaksud dalam prioritas tahunan maupun lima tahunan, namun dalam hasil akhir RUU tersebut terbahas dan menjadi UU. Sehingga, membaca hasil tersebut dapat difahami ada selisih yang besar antara UU yang lahir dari prolegnas maupun yang lahir dari luar Prolegnas (DKT maupun Non-Prolegnas). Adanya daftar kumulatif terbuka memang tidak membutuhkan perencanaan yang rigid, akan tetapi capaian separuh hasil pembentukan UU berada di luar prolegnas menimbulkan kecurigaan, apakah penyusunan prolegnas (daftar RUU) tidak bisa memahami proses esensial positivisasi.

Capaian jumlah dalam Prolegnas memang bukan hal yang utama, tatkala substansi atau materi pengaturan didalamnya dirasa lebih penting.Sedangkan, capaian hasil yang sedikit tentu tidak menjamin adanya kualitas substansi yang bagus juga. Hal dimaksud menghikmati hakikat bahwa suatu hukum tidak ditentukan secara formal, artinya oleh cara atau metode legitimasinya, melainkan secara material, yakni oleh penyesuaian isinya dengan apa yang disebut ide hukum (*Rechtisdee*), yakni nilai-nilai prapositif atau nilai moral, khususnya nilai keadilan.[45] Capaian ideal dari penyusunan Prolegnas adalah adanya perencanaan yang secara sadar memahamiproses positivisasi, menuju pembentukan hukum ideal.

C. Alur Norma dalam Pembentukan Undang-Undang

Memahami siklus Prolegnas yang menurunkan daftar RUU lima tahunan ke dalam prioritas tahunan, merupakan salah satu

[45] Kata Pengantar Dr.Simon Petrus L, dalam E Fernando Manullang, 2007, "Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai", Kompas, Jakarta.

pencermatan terhadap proses. Perspektif lain dari 'proses' dapat dilihat dalam pembahasan yang mencakup substansi maupun lembaga yang membahas. Berdasar 'proses'pembentukan undang-undang, perlu difahami bahwa pendekatan legislasi yang berbasis hak melandaskan beberapa hal dalam proses, antara lain:

1. Prinsip Partisipasi;
   Prinsip ini mensyarakatkan adanya akses yang terbuka terhadap tiap tahapan pembentukan undang-undang.Aksesabilitas masyarakat sangat diperlukan dalam pemenuhan prinsip ini. Hal dimaksud berbeda dengan transparansi yang sama dengan keterbukaan, prinsip partisipasi merupakan kelanjutan dari keterbukaan. Tatkala prinsip keterbukaan telah digunakan, maka partisipasi harus segera masuk untuk melengkapinya.

2. Prinsip Non Diskriminasi dan Berorientasi pada Kelompok Rentan;
   Prinsip non-diskriminasi dapat dipadankan dengan prinsip kesetaraan, dalam arti adanya kesetaraan sama dengan meniadakan diskriminasi karena semua orang setara, termasuk pula tindakan tertentu untuk menuju kesetaraan.

3. Prinsip Akuntabilitas;
   Akuntabilitas dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban, lebih luas daripada itu akuntabilitas merupakan bentuk tanggung jawab yang menjelaskan wajar tidaknya suatu tindakan pemerintah maupun parlemen, yang mempengaruhi keberadaan hak asasi manusia.[46]

[46]Prinsip akuntabilitas relevan dengan doktrin *due processs of law* yang subtantif, yakni sebagai syarat yuridis untuk menyatakan pembuatan suatu aturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan terhadap manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang. Munir Fuady, 2009, "Teori Negara Hukum Modern *rechstaat*", Refika Aditama, Bandung. Hlm 47

Prinsip-prinsip tersebut digunakan dalam proses sebagai tahapan yang berlaku maupun proses dalam arti pembentukan substansi (materi muatan). Apabila dihadapkan dengan tahapan dalam pembentukan undang-undang, maka tiap tahapan harus menggunakan prinsip tersebut secara mendalam.

Aplikasi dari beberapa prinsip tersebut dalam tahapan dapat ditemukan dalam beberapa bentuk.Pada tahap Perencanaan Prolegnas, maka penjaringan kebutuhan hukum harus membuka ruang diskusi dengan masyarakat, baik dalam sosialisasi dan juga partisipasi (memberi masukan dan saran). Hal tersebut membuka kran komunikasi untuk mencapai kebutuhan yang mufakat dalam proses positivasi, sehingga kebutuhan hukum tepat dalam menyasar target. Beragam kendala dan masalah yang tak terselesaikan dalam penyusunan daftar Prolegnas, seperti indikator yang tidak jelas dan jumlah RUU yang mustahil untuk dicapai, yang kesemuanya tersebut berujung pada ketiadaan arah pembentukan hukum yang tidak terarah.

Perencanaan Prolegnas dengan alur Prolegnas lima tahunan, yang kemudian diturunkan menjadi Prolegnas prioritas tahunan, menyisakan beberapa hal yang tidak dapat dijelaskan melalui sistem dan model yang ada. Hal dimaksud dapat dilihat dengan membandingkan RUU prioritas tahun 2013 menuju RUU prioritas 2014, sisa RUU yang tidak terbahas dalam 2013 menghilang dari daftar 2014. Berbeda dengan proses yang terjadi dalam RUU 2010 dengan RUU 2011, dalam daftar RUU terdapat RUU yang diluncurkan menuju RUU pembahasan tahun selanjutnya disertai dengan penjelasan tahapan yang dicapai dari tiap RUU. Penggunaan pola 2010-2011 tersebut, menjadikan adanya

capaian kinerja legislasi dari tahun sebelumnya yang tersampaikan menjadi pijakan legislasi kedepannya.

Menyasar pada prinsip akuntabilitas, bila terjadi ketiadaan akuntabilitas proses dalam perencanaan turut menghinggapi tahapan lain, namun dalam bentuk yang berbeda.Berlanjut padatahap penyusunan yang mensyaratkan adanya Naskah Akademik dan RUU, sedikit banyak terganggu oleh percikan selera politik.Hal dimaksud memicu adanya RUU terlebih dahulu tanpa penyertaan Naskah Akademik, padahal sejatinya urgensi dan indikator kebutuhan hukum terdapat pada isi Naskah Akademik.Peran yang harus diambil oleh pembentuk hukum adalah mencocokan isi Naskah Akademik dengan kebutuhan hukum masyarakat melalui ruang yang terbuka, baru kemudian menyusun materi muatan, jika ini terjadi maka penyusunan telah sejalan dengan prinsip partisipasi.

D. Representasi Pembentukan Undang-Undang

Untuk menjelaskan sisi lain dari partisipasi, pembacaan terhadap risalah sidang layak untuk dicermati, antara lain dengan melihat pihak yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP).Berdasar RDP pembahasan RUU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan,[47] para pihak yang diundang hanya tertuju pada lembaga negara, Gubernur, BUMN, Pakar atau Ahli, dan LSM.Hal ini tentu menegasikan keberadaan konflik agraria yang selama ini tak terselesaikan, sementara itu perspektif yang dibawa dalam pembahasan hanya pada representasi penguasa.Tidak ada cerminan kondisi masyarakat yang tampak

[47] Lampiran

dalamRDP. Berbeda soal jikapara pihak yang diundang untuk memberi masukan terhadap RUU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan adalah masyarakat eks penghuni waduk Kedung Ombo, masyarakat hukum adat dan korban carut marut reforma agraria selama ini. Hasilnya, dengan menampung norma dan beberapa cacat dalam praktik dapat menyelesaikan dengan masalah yang menggelayut dalam stagnasi reforma agraria.

Di sisi lain, relasi lembaga pembentuk undang-undang ada diantara DPR dengan Pemerintahdan DPD terbatas pada RUU tertentu,[48]patut diperhitungkan dalam skema pembahasan. Bahwasanya DPD sebagai representasi daerah turut pula menerima daya laku dari RUU nantinya. Relasi parlemen dan pemerintah memang menjadi simpul pembentukan UU, namun jika representasi derah/wilayah terkesampingkan dalam pembahasan, maka pengayaan norma dirasa tidak merata. Lantas,jika praktik pembentukan undang-undang dapat berjalan *tripartit* bisa menjamin pembentukan UU yang optimal dan mempunyai norma yang valid dan efektif ? Pertanyaan tersebut tidak bisa terjawab secara langsung, namun proses tripartit menjelaskan alur norma yang selama ini tidak tersentuh. Konsep *tripartit*, mendudukan pembentukan undang-undang terdiri dari representasi perwakilan rayat, perwakilan daerah dan pelaksana pemerintahan.

[48] Keikutsertaan DPD dalam pembahasan dan usulan RUU tertentu yang berkaitan dengan,
a. otonomi daerah; b. hubungan pusat dan daerah; c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungandaerah; d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan e. perimbangan keuangan pusat dan daerah. Baca Pasal 45 dan Pasal 65 ayat (2) UU 12/2011.

Upaya untuk mendudukan konsep tripartit, dilakukan oleh DPD dengan melakukan Pengujian Undang-Undang. Sebagaimana tertuang dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, menurut Saldi Isra putusan dimaksud memberikan optimalisasi fungsi legislasi DPD.[49] Belum juga putusan tersebut dilaksanakan, UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 telah diganti dengan UU baru yakni UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3, yang isinya tidak menanggapi Putusan MK sama sekali. Ketiadaan mekanisme tindak lanjut Putusan MK masih memberi celah kosong dalam mekanisme ketatanegaraan, sehingga potensi untuk mengesampingkan Putusan MK sangat tinggi.

E. Pengujian terhadap Pembentukan Undang-Undang

Berhadapan dengan ada alur norma yang melewati proses pembentukan undang-undang, dapat ditemukan lemahnya penjaringan dan penjagaan norma yang sejalan dengan pendekatan berbasis hak. Hal tersebut telah diantisipasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan adanya Mahkamah Konstitusi, yakni menempatkan pengujian undang-undang untuk sebagai medan perjuangan hak konstitusional berhadapan dengan norma undang-undang.Konteks ini memposisikan pembentukan undang-undang (sebagai *positive legislature*) *vis a vis* dengan pengujian undang-undang (*negative legislature*), konsekuensi yang berlangsung menjadikan pengujian undang-undang menjadi sebuah proses yang terpisah untuk menguji ketepatan norma konstitusi diturunkan dalam sebuah undang-undang.Sehingga berdasarhubungan tersebutmenjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian yang

[49] Saldi Isra, Paradigma Baru Legislasi, Kompas, 30 Mei 2013.

berpengaruh dalam skema legislasi kontemporer. Pengaruh dimaksud terlihat dengan rekapitulasi perkara Pengujian Undang-Undang (PUU) yang tercatat di Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

Tabel 10. Rekapitulasi Perkara PUU Tahun 2010 2010 – 2014 [50]

Tahun	Jumlah Perkara	Jumlah Putusan	Jumlah Permohonan yang dikabulkan	Jumlah UU yang diuji
2010	81	61	17	58
2011	86	94	21	55
2012	118	97	30	0
2013	109	110	22	64
2014	140	131	29	71
Total	**534**	**483**	**119**	**248**

Jumlah permohonan PUU mengalami kenaikan tiap tahun, dalam skala jumlah hal tersebut menandakan banyaknya ketidakpuasan terhadap produktifitas legislasi. Sementara itu, Putusan yang mengabulkan permohonan sebanyak 119 dan jumlah undang-undang yang diuji sebanyak 248. Secara a priori, jika hasil pembentukan undang-undang selama lima tahun kurun waktu 2010-2014 sebanyak 126 UU diuji sebanyak dua kali dengan batu uji yang berbeda, sama dengan jumlah pengujian undang-undang selama 2010-2014.Cara pandang a priori tersebut memang tidak berdasar, karena bisa jadi undang-undang yang diuji tidak terpapar dalam rekapitulasi. Terlepas

[50] Lihat "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang", Penulis mengambil rekapitulasi pada tahun 2010-2014 http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU, diakses pada 13 Februari 2015

dari hal tersebut, jumlah pengujian UU dua kali lebih besar dari hasil pembentukan undang-undang, melahirkan pertanyaan besar tentang kinerja legislasi kekinian.

Indikasi tersebut terlihat dari jumlah permohonan dan Putusan yang mengabulkan permohonan maka koreksi terhadap produk pembentukan undang-undang telah berlangsung dalam jumalah yang hampir berimbang. Fenomena ini mengindikasiketidakpuasan terhadap norma yang dilahirkan melalui proses pembentukan undang-undang kekinian. Hal tersebut menjadi indikasi model dan sistem yang berlaku tidak bisa menyerap norma ke dalam proses pembentukan UU.

F. Refleksi atas Sistem dan Model Legislasi Kontemporer

Memahami peran legislasi sebagai dapur negara hukum merupakan hal yang penting dalam bahasan evaluasi model dan sistem legislasi. Termasuk pula didalamnya perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang menjadi unsur negara hukum modern. Tantangan sistem dan model legislasi kekinian, mencakup beberapa hal, antara lain:

1. Adanya kelengkapan daftar RUU tahunan yang dilengkapi dengan transparansi dan akuntabilitas. Hal tersebut merupakan upaya untuk menjelaskan urgensi dan tahapan yang berlangsung dalam ruang parlemen;
2. Jenis partisipasi yang terbangun dalam sistem dan model pembentukan undang-undang, tidak berada pada praksis mufakat antara kedaulatan rakyat dengan reprenstasi rakyat;
3. Simpul hukum dan politik sebagai bahan bakar legislasi tidak memberi jaminan terhadap kekuasaan administrasi (prosedural)

dan kekuasaan komunikasi dalam menampung norma-norma dalam masyarakat.Legislasi sebagai implikasi dari dualisme hukum dan politik melahirkan dualisme kekuasaan baru yakni kekuasaan administratif dan kekuasaan komunikatif.[51]

Beberapa hal pokok yang terlewati dalam proses legislasi, melahirkan beberapa lubang samar. Celah dimaksud ternyata mengandung beberapa konsekuensi logis, jika dihindari menyebabkan kesenjangan antara kepastian dan keadilan semakin lebar. Transparansi dan akuntabilitas dalam proses penyusunan Daftar RUU dan pembahasan RUU, berupaya menjembatani kesenjangan yang ada dengan tertib administrasi yang terukur dan jelas untuk menentukan kebutuhan hukum.

Sementara itu, dalam praksis mufakat antara kedaulatan rakyat dengan representasi rakyat tidak melahirkan ruang baru. Ruang komunikasi konservatif terlalu percaya pada pembentuk undang-undang, bahwa aspirasi dan kebutuhan hukum sudah berada di benak mereka (Pembentuk Undang-Undang), dan akan mereka perjuangkan dalam diskursus politik. Berbanding terbalik dari itu, norma yang dibawa melalui prosedur yang ada tidak membawa norma konkret hasil kompromi antara kedaulatan rakyat dengan kepentingan representasi rakyat. Meluruskan kondisi tersebut, perlu dibangun adanya

[51] Kekuasaan administrasi dan kekuasaan komunikasi, merupakan skema dasar dari legislasi, yang turut menempatkan legislasi sebagai implikasi dari dualisme hukum dan politik melahirkan dualisme kekuasaan yakni kekuasaan administratif dan kekuasaan komunikatif. Baca: F Budi Hardiman, 2009, " Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas ", Percetakan Kanisius, Yogyakarta. hal 88-89

komunikasi yang lahir dari partisipasi aktif, turut menggeser dan atau memperluas mufakat yang berada di parlemen hingga berada di ruang publik yang paling kecil.

Representasi wilayah dan rakyat dengan pluralitas adat dan budaya turut mempengaruhi proses pembentukan hukum. Sehingga, pluralisme hukum menjadi satu tantangan dalam membentuk hukum nasional. Lantas bagaimana pembentukan Undang-Undang kontemporer menyikapi pluralisme hukum? Idealnya, komunikasi secara otonom dapat menegaskan dominasi dan menegasikan minoritas dalam keragaman, atau menyatukan keragaman dalam sebuah wadah. Menurut Woodman, bahwa pluralisme hukum tidak dapat mengidentifikasi garis yang jelas antara hukum dengan perintah normatif non-hukum.[52] Keberadaan perintah normatif non-hukum (hukum adat), memang ada dan lahir terlebih dahulu sebelum hukum nasional. Relasi yang akan dibangun dengan hukum nasional adalah proses unifikasi, yang didalamnya sebagai kompromi norma. Sebagaimana Tesis Habermas yang dikutip Budi Hardiman, bahwa hukum yang legitimatif, memainkan tiga peran sekaligus, yakni sebagai hasil deliberasi (mufakat), sebagai alasan melaksanakan program-program kolektif, dan sebagai pemecah masalah konflik.[53] Berdasar peran tersebut, partisipasi aktif yang terbangun harus

[52]Gordon R. Woodman, 1998, "Ideological Combat and Social Observation: Recent Debate About Legal Pluralism," 42, dikutip dalam Brian Z. Tamanaha, 2008, "Understanding Legal Pluralism: Past To Present, Local To Global", Legal Studies Research Paper Series #07-0080, hlm 31

[53]Ibid, F Budi Hardiman, Demokrasi Deliberatif, hlm 107.

mampu menjembatani keragaman yang ada, secara sadar melihat kembali tujuan negara yang disepakati dalam konstitusi.

Derivasi norma konstitusi sangat terlihat untuk menjaga norma dalam alur yang tepat, sejalan dengan tujuan negara yang disepakati. Lebih lanjut dari itu, untuk menentukan ketepatan moral dan mempunyai sifat mengikat dari turunan norma. Hal tersebut terjadi karena argumen logis konstitusi pada saat menurunkan norma melalui parlemen, mempunyai sifat harus dipatuhi (imperatif). Sifat tersebut yang berlaku dalam lingkup moral, bahwa konstitusi menuntut kewajiban karena ia mengungkapkan kehendak rakyat,apa yang telah ditetapkan oleh rakyat bersifat mengikat pada setiap individu.[54]

Selain konstitusi, perlu juga memperhatikan rencana pembangunan sebagai anasir yang diperhitungkan dengan pembentukan undang-undang, dalam arti memposisikan pembangunan hukum linier dengan rencana pembangunan (RPJMN). Sasaran dalam pembangunan hukum dan HAM 2014-2019 adalah "terwujudnya penegakan dan kesadaran hukum" yang menelurkan tiga hal, yakni penegakan hukum yang berkualitas, pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif, serta penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM.[55] Sinkronisasi dan harmonisasi HAM dalam peraturan perundang-undang merupakan tugas besar yang tak pernah selesai, karena 'aturan' yang mengawal perkembangan masyarakat harus menyesuaikan dengan berada dalam lingkar masyarakat.

---

[54]K.C Wheare, 1996, "Konstitusi-Konstitusi Modern", Nusa Media, Bandung, Hlm 96.
[55]Mardiharto Tjokrowarsito et al, 2013, " *Background Studi RPJMN 2015-2019 Bidang Pembangunan Hukum Nasional* ", Bappenas, Jakarta, Hlm 14

Memahami hubungan tersebut, refleksi terhadap pembentukan undang-undang kekinian mengkhidmati hukum tidak ditentukan secara formal, perlunya penguatan terhadap nilai-nilai (norma) sebagai muatan yang akan di kemas dalam bentuk undang-undang. Sementara itu pembentukan hukum (legislasi) mensyaratkan legitimasi, dengan jaminan hukum dari hak-hak masyarakat untuk menemukan partisipasi dan komunikasi dengan pembentuk undang-undang.[56]

[56] *locit,* F Budi Hardiman, 2009, " Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas ". Hal 75.

Daftar Pustaka

Buku

Tim Peneliti PSHK, 2008, "Studi Tata Kelola Proses Legislasi", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Bandung, 2010.

Hans Kelsen, 2010, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Nusa Media, Bandung.

Jimly Asshidiqqie, 2006, "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Nusa Media, Bandung.

Padmo Wahyono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Peter Mahmud Marzuki, 2008, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta.

Suriasumantri J, 2007, Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer, SinarHarapan, Jakarta.

Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Ahmad Yani, 2011, "Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah", Rajawali Pers, Jakarta.

Soetandyo Wignjosoebroto, 2011, "Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah", dalam Sulistyowati Irianto dan

Sidharta (editor), “Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi”, Cetakan Kedua, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta.

E Fernando Manullang, 2007, “Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai”, Kompas, Jakarta

Munir Fuady, 2009, “Teori Negara Hukum Modern *rechstaat*”, Refika Aditama, Bandung.

F Budi Hardiman, 2009, “ Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas ”, Percetakan Kanisius, Yogyakarta.

K.C Wheare, 1996, “Konstitusi-Konstitusi Modern”, Nusa Media, Bandung.

Paper

Brian Z Tamanaha, 2008, “A Concise Guide To The Rule Of Law”, Paper dalam Florence Workshop on The Rule of Law, hlm 3.

_____ , 2008, “Understanding Legal Pluralism: Past To Present, Local To Global”, Legal Studies Research Paper Series #07-0080, hlm 31

Artikel Koran

Saldi Isra, Paradigma Baru Legislasi, Kompas, 30 Mei 2013.

Bahan Website

“Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang”, Penulis mengambil rekapitulasi pada tahun 2010-2014 http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU, diakses pada 13 Februari 2015.

Penelitian terkait

Mardiharto Tjokrowarsito et al, 2013, " *Background Studi RPJMN 2015-2019 Bidang Pembangunan Hukum Nasional* ", Bappenas, Jakarta.

A. Hamid S. Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I – Pelita VI), Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Konvensi / Doktrin Internasional

Prinsip-prinsip Johannesburg tentang Keamanan Nasional, Kebebasan Berekspresi, dan Akses terhadap Informasi, Kebebasan Berekspresi dan Akses terhadap Informasi, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (1996)

Prinsip-prinsip Siracusa mengenai Ketentuan Pembatasan dan Pengurangan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik Annex, UN Doc E / CN.4 / 1984/4 (1984).

BAB IV

BAB IV

OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DALAM PENINGKATAN AKSES PUBLIK TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh: Ekawestri Prajwalita Widiati[57]

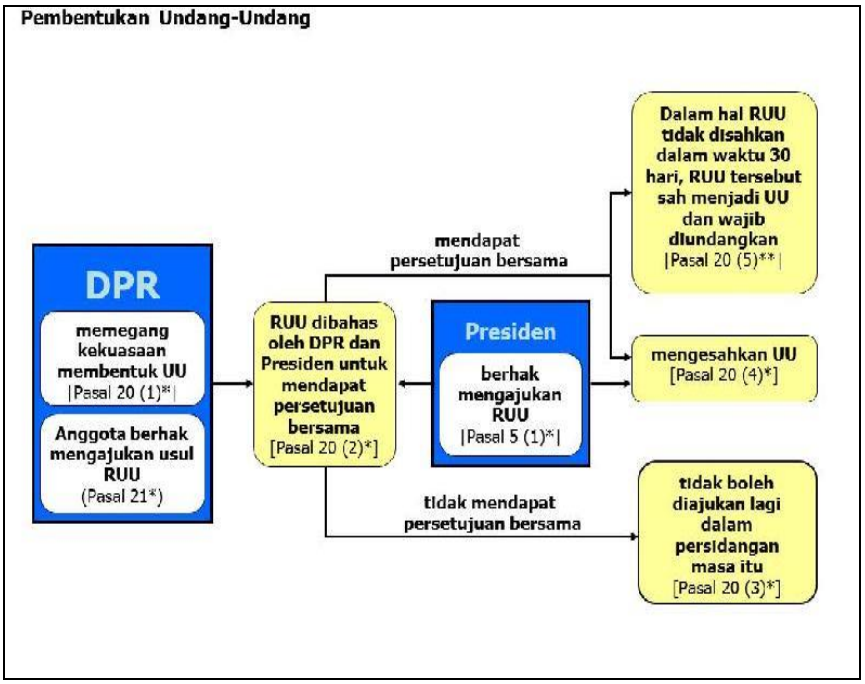
A. Pendahuluan

Pada pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam konteks pembagian kekuasaan, DPR mengemban fungsi legislatif. Namun, dalam pembentukan undang-undang, DPR tidaklah bekerja sendiri pada ayat selanjutnya sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945 'setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama'. Maka dalam setiap proses pembentukan undang-undang, kedua lembaga tersebut harus hadir untuk menyetujui pasal demi pasal dari suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan. Lebih lanjut pada ayat (5) disebutkan 'dalam hal rancangan undang- undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan'. Dengan demikian di Indonesia, kewenangan

[57] Penulis adalah Dosen pada Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tulisan ini disarikan dari tesis penulis berjudul *'Achieving Accessibility of Legislation via Consolidation'*.

pembentukan perundang-undangan lebih nampak *parliamentary heavy*.

Gambar 11. Pembentukan Undang-Undang. [58]



Kewenangan pembentukan undang-undang semacam ini sedikit berbeda dengan model pembentukan undang-undang di negara lain yang juga menganut presidensialisme, dimana Presiden memiliki kewenangan mengajukan RUU namun Parlemen-lah yang memprosesnya menjadi undang-undang secara sendiri melalui diskusi-diskusi (*parliamentary deliberation*) yang kemudian di akhir proses

[58] Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR, 2005.

disahkan oleh Presiden. Dalam sistem ini Presiden dibekali dengan veto yang dapat digunakan untuk mencegah berlakunya undang-undang yang dianggapnya tidak sesuai.[59]

Sebagai instrumen penting dalam negara hukum undang-undang tidak sendiri, terdapat peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dalam sistem perundang- undangan di Indonesia. Disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: 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; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[60] Selain sebagaimana diatur dalam pasal 7, terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.[61] Jika dirinci lebih detail, kewenangan pengaturan sesungguhnya juga banyak dibebankan pada

---

[59] lihat Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia (Rajawali Pers 2010) h. 78-99

[60] Lihat pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

[61] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

eksekutif dalam bentuk *secondary legislation/delegated legislation*.

Menyoal *delegated legislation* atau peraturan pendelegasian yang sangat banyak jenisnya, alasan apakah yang membuat instrumen ini diakui keberadaannya dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan, bukankah seharusnya membentuk peraturan perundang-undangan adalah tugas lembaga legislatif? Membentuk legislasi adalah fungsi utama cabang kekuasaan legislatif sekaligus sebagai fungsi yang paling purba. Legislatif berfungsi membentuk aturan (*to legislate*), Eksekutif berfungsi menjalankan aturan (*to execute*) sedangkan Judiciary berfungsi mengadili (*to 0adjudicate*).[62] Seiring berkembangnya fungsi negara kebutuhan akan kelembagaan negara ikut bertambah. Pada awalnya diyakini bahwa keberadaan negara haruslah seminimal mungkin demi menjaga kebebasan warga negara (*nachtwakerstaat*), lambat laun kemudian disadari bahwa negara harus selalu hadir mengusahakan kesejahteraan bagi warga negaranya (*welfaarstaat*). Demikian halnya dengan perkembangan lembaga negara, konsep pembagian kekuasaan sebagaimana yang diintrodusir oleh Montesquieu mungkin setidaknya akan melahirkan 3 lembaga negara, namun dengan dinamika ketatanegaraan yang dihadapi oleh negara modern saat ini tentu jumlah lembaga negara tidak dapat sedemikian sederhana. Banyak lembaga negara yang muncul kemudian sebagai upaya memberikan solusi bagi masalah-masalah kenegaraan, contohnya, Mahkamah Konstitusi, BPK, maupun yang sifatnya

[62] lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006) 24-27

penunjang seperti KPK, TNI dan POLRI, Bappenas, dsb.[63]

Meningkatnya peran pemerintah lebih dari sebelumnya juga merupakan konsekuensi dari adanya mekanisme pemilihan langsung, dimana pemilihan langsung memberikan legitimasi yang sangat kuat bagi pemerintahan yang berkuasa. Sebagaimana diketahui pemilihan langsung di Indonesia dilakukan tidak saja terhadap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tetapi juga Presiden dan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota). Pemilihan secara langsung ini mengubah skema hubungan antara wakil dengan yang diwakili.[64]

Hal inilah yang menjadi alasan mengapa kemudian pemerintah (eksekutif) juga dibebani kewenangan cukup besar untuk melakukan tindakan pengaturan. Dengan demikian nampak bahwa dalam hal menjaga kualitas peraturan perundang- undangan[65] Pemerintah juga punya tugas yang sama beratnya dengan pengemban fungsi legislatif. Tulisan ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan mendasar mengenai upaya seperti apakah yang dapat dioptimalkan oleh Pemerintah sebagai aktor yang tak kalah penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas di tengah realitas menguatnya legislasi parlementer. Kualitas

[63] Ibid.

[64] lihat Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, Ilmu Negara (Gaya Media Pratama Jakarta 2005) h. 254- 255 lihat pula Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (cet. ke-9 Gajah Mada University Press 2005) h. 319-320

[65] lihat Pasal 1 angka 1 jo Pasal 7 ayat (1) jo Pasal 8 ayat (1) Undang -undang No. 12 Tahun 2011

legislasi[66] dapat dimaknai sangat luas, dalam pembahasan artikel ini yang dimaksudkan dengan peraturan yang berkualitas adalah jika peraturan tersebut mudah diakses sehingga mudah dipahami dan dipatuhi. Peraturan Perundang-undangan yang dipatuhi pada gilirannya akan lebih mampu mewujudkan '*the desired result*' atau tujuan pengaturan yang diinginkan oleh pembentuk peraturan.

Untuk menjawab pertanyaan di atas terlebih dahulu tulisan ini akan menyoroti tantangan perundang-undangan di Indonesia kaitannya dengan akses warga negara terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam upaya peningkatan akses tersebut penulis mengelaborasi beberapa teknik perundang-undangan yang dilakukan di United Kingdom yang disebut dengan '*Statute Law Revision*'. Tujuan dilakukannya analisis ini adalah untuk mengetahui bagaimana teknik tersebut diimplementasikan di jurisdiksi asalnya. Sehingga dapat menjadi masukan bagi Pemerintah untuk mengoptimalkan fungsinya dalam mengambil beberapa hal yang bermanfaat bagi peningkatan askses terhadap peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai upaya untuk menghadirkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas.

B. Tantangan Kebijakan Perundang-undangan di Indonesia

Sebagai yurisdiksi yang besar, Indonesia dihadapkan pada kompleksitas peraturan perundang-undangan. Organisasi

[66] Helen Xanthaki, 'Quality of Legislation; An Achievable Universal Concept or An Utopia Pursuit?', Proceeding of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th –25th, 2010.

ketatanegaraan yang besar membuat wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan terdistribusi ke beragam tingkatan dan lembaga. Akibatnya 'produksi' peraturan perundang-undangan bak jamur di musim hujan, semakin beraneka ragam tema yang diatur semakin banyak pula jumlahnya.

Pasal 7 ayat (1) Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat ketentuan tentang jenis dan jenjang peraturan perundang- undangan yakni UUD NRI 1945 pada jenjang tertinggi lalu secara berturut-turut berjenjang di bawahnya, Ketetapan MPR; Undang-undang yang sejajar dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi dan yang terbawah adalah Peraturan Daerah Kota/Kabupaten. Tidak sampai disitu, pasal 8 Undang-undang ini juga menyebutkan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang juga dimiliki oleh lembaga lain. Berdasarkan Ditjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, setidaknya saat ini kita memiliki lebih kurang 2000 Undang-undang.[67]

Padahal berdasarkan 1 saja Undang-undang dapat dibentuk beberapa Peraturan Pemerintah dan beberapa Peraturan Presiden. Tentu kita tidak lupa bahwa Provinsi dan Kota/Kabupaten juga diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah. Daerah

[67] Mengutip pernyataan Kepala Ditjen PP pada APEC-Workshop Penyusunan Pedoman Konsultasi Publik Peraturan Perundang-undangan yang diadakan oleh Kemenko Perekonomian dan Kemenkumham, Denpasar 27-28 November 2014.

Otonom di Indonesia sampai dengan bulan Juli 2013 berjumlah 539, yang terdiri atas 34 provinsi, 412 kabupaten, dan 93 kota (tidak termasuk 5 kota administratif dan 1 kabupaten administratif di Provinsi DKI Jakarta).[68] Dapat diketahui bahwa jumlah Kota/Kabupaten kita lebih banyak dari jumlah hari dalam satu tahun. Jika diandaikan, maka kira-kira setiap harinya ada saja peraturan yang lahir di Republik ini. Dapat dikatakan juga bahwa harmonisasi mungkin adalah pekerjaan paling sulit dilakukan.[69]

Pada setiap peraturan yang dibuat terdapat pembebanan hak dan kewajiban serta larangan berikut sanksi yang sesungguhnya mengurangi sedikit demi sedikit kebebasan warga negara. Sehingga pembuat peraturan harus cermat dan tidak tergesa dalam menuangkan kebijakan melalui peraturan perundang-undangan. Harus cukup alasan untuk membuat aturan dan saat aturan tersebut diundangkan maka harus pula cukup kapasitas untuk menegakkannya.[70] Pembentukan peraturan itu sendiri membutuhkan budget dan budget tersebut bahkan terus dibutuhkan dalam implementasi peraturan. Jika dikaitkan dengan kenyataan banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan yang dibahas di paragraf awal sesungguhnya kita membutuhkan

---

[68] Daerah Otonom per-Desember 2013, Ditjen Otda Kemendagri, http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data2014/file_konten/jumlah_daerah_otonom_ri.pdf> diakses pada 20 November 2014.

[69] Lihat AA Oka Mahendra, 'Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan' (1 April 2010) http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html diakses 8 February 2013.

[70] David R Miers and Alan C Page, Legislation (Sweet and Maxwell 1982) p. 217 citing Tomasic, 'The Sociology of Legislation' in Legislation and Society in Australia (Tomasic ed., 1980) p. 9

kemampuan yang luar biasa besar untuk menegakkan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat.

Banyaknya peraturan perundang-undangan membuka peluang tumpang tindih aturan yang pada gilirannya akan mengancam kepastian hukum. Jika tidak mengancam kepastian hukum maka minimal akan menyita tenaga dan waktu untuk memahami peraturan yang berlaku. Peraturan semakin sulit diakses bahkan oleh penegaknya. Padahal infesiensi dalam pemerintahan dapat mengancam keberlanjutan pembangunan.

For a legal system to be credible, legislation must be accessible. The stock of legislation needs to be managed so that parliaments, governments and local authorities know what are their powers, duties and responsibilities. It needs to be managed also because businesses and citizens need to know their duties and their rights and the standards with which they are expected to comply.[71]

Dengan demikian adalah sangat penting bagi Indonesia untuk memperbaiki akses terhadap peraturan perundang-undangan.

C. Akses terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai Hak

Apakah salah membuat banyak Peraturan Perundang-undangan? Peraturan perundang- undangan dibuat oleh Pemerintah dalam rangka mengimplementasikan kebijakan yang utamanya ditujukan untuk mendukung pembangunan selain bahwa peraturan juga ditujukan untuk memberikan solusi atas persoalan yang timbul akibat

[71] Edward Donelan, 'European Approaches to Improving Access to and Managing The Stock of Legislation' (2009) 30 (3) Statute Law Rev 147

dinamika yang terjadi di masyarakat.[72] Selain itu ada beberapa alasan dibuatnya suatu aturan.

First, legislation serves as an expression of values that change with time or that are held by some but not all sections of the population. Secondly, legislation is used as a means to shape society in accordance with political ideas. Thirdly, legislation is used as a means to solve problems created by social, economic and technological change. Fourthly, legislation may fulfill a legal duty to legislate.[73]

Semakin kompleksnya dinamika masyarakat baik Internasional maupun nasional, perkembangan teknologi dan media, pertumbuhan ekonomi lalu berkembangnya hubungan dengan dunia Internasional ditambah lagi dengan tingginya tuntutan pada Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik juga merupakan *trigger* pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa jumlah peraturan perundang-undangan semakin '*running wild*', ternyata tidak bisa dihindari. Sudah menjadi *nature* dari peraturan perundang-undangan itu sendiri bahwa ia hadir untuk merespon perubahan sosial yang sangat cepat dan mengisi kekosongan pengaturan. Di sisi yang satu bertambahnya legislasi tidak terhindarkan dan di saat yang bersamaan semakin banyaknya legislasi juga menambah persoalan yang tak kalah pelik. Artinya adalah hal

[72] Miers and Page (n 13) p. 217
[73] Svein Eng, 'Legislative Inflation and The Quality of Law' in Luc J. Wintgens (ed), *Legisprudence : A New Theoretical Approach to Legislation* (Hart Publishing 2002) p. 68

yang sangat sulit mengurangi kuantitas dan memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan tanpa membangun komitmen kebijakan perundang-undangan yang komprehensif.

The vast number of rules and regulations were seen as detrimental to the accessibility, transparency, and effectiveness of legislation. The quantity of legislation harmed the quality of legislation. Quality in this sense is defined in term of enforceability, consistency, comprehensibility, transparency, clarity, plainness and accessibility.[74]

Akses terhadap peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan jaminan perlindungan hak asasi manusia di negara hukum.[75] Lebih lanjut dimuat dalam Pasal 28I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 'Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan'. Disebutkan juga pada pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa 'materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'. Dengan kata lain pembentukan Undang-Undang pada dasarnya ditujukan dalam rangka pelaksanaan hak asasi manusia. Nampak disini bahwa Undang-Undang sebagai instrumen utama di negara hukum erat kaitannya dengan

[74] Koen J. Muylle, 'Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures' (2003) 24 Statute Law Rev (3) 169

[75] Patricia T Richard-Clarke, 'Access to Justice: Acce ssibility' (2011) 11 Legal Information Management 159

penegakan Hak Asasi Manusia baik secara substansi maupun prosesnya.

Aksesibilitas peraturan menjadi faktor penentu kredibilitas sistem perundang-undangan yang berdiri di atas landasan bahwa setiap orang dianggap tahu hukum.[76] Seseorang tidak bisa menjadikan ketidaktahuannya sebagai alasan ketidakpatuhan pada suatu aturan yang berlaku. Tanpa memandang latar belakang pendidikannya apakah seorang pakar yang *concern* pada perkembangan hukum ataukah orang yang sama sekali buta huruf tidak mampu membaca peraturan. Ini juga berarti bahwa aturan membebani semua baik yang berada di perkotaan maupun pedesaan. Hal ini untuk menekankan bahwa aturan mengikat umum siapapun ia, maka sudah seharusnya disamping pentingnya elemen-elemen seperti kejelasan rumusan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan dalam pembentukan peraturan perlu ditambahkan pula elemen aksesibilitas.[77] Sebuah kajian yang menyoroti French Civil Code menuliskan '*There is no point in having substantially good laws if they are in a chaotic and disorganized form*'.[78] Akses terhadap peraturan perundang-undangan menjadi elemen penting

[76] Wim Voermans, 'Styles of Legislation and Their Effects' (2011) 32 (1) Statute L Rev 38 citing CC E Donelan Accessibility of Legislation: Opportunities and Challenges (2009)

[77] Geoff Lawn, 'Improving Public Access to Legislation' (2004) 6 UTS L Rev 49, 60

[78] Eric Clive, ' Thoughts From a Scottish Perspective on the Bicentenary of the French Civil Code' (2004) Edin L R 415

demi tercapainya tujuan pengaturan.[79]

Accessibility of legislation amounts to more than just readability and comprehensibility of the legislative text. The overall accessibility of legislation is also determined by the way it is formally and informally communicated (promulgation, publication, public relations, press releases, etc) and the manner in which the legislative text may be accessed.[80]

Peningkatan akses terhadap peraturan perundang-undangan yang demikian banyak jumlahnya ke dalam format yang lebih *user friendly* lebih dari isu teknis. Pada tidak teraksesnya peraturan terdapat isu yang lebih mendasar yakni indikasi lemahnya tanggung jawab Pemerintah dalam menjamin kepatuhan hukum masyarakatnya.[81]

Pertanyaannya kemudian adalah apa kriteria yang dapat dikemukakan untuk merumuskan suatu aksesibilitas peraturan? Aksesibilitas seringkali dikaitkan dengan format bahasa dan struktur suatu perundang-undangan.[82] Ketika bahasa yang digunakan jelas, mudah dipahami maka itu juga meningkatkan akses. Selain itu akses juga dikaitkan dengan penggunaan teknologi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan misalnya dengan

[79] Kim Stevenson and Candida Harris, 'Breaking the Thrall of Ambiguity - Simplification (of the Criminal Law) as an Emerging Human Rights Imperative (2010) 74 JCL (6) 516

[80] Wim Voermans, 'Styles of Legislation and Their Effects' (2011) 32 (1) Statute L Rev 38

[81] Eva Steiner 'Codification in England: The Need to Move from an Ideological to a Functional Approach—A Bridge too Far?' (2004) 25 (3) Statute Law Rev 209

[82] Voermans (n 23)

mempublikasikan melalui website resmi Pemerintah.[83] Namun apakah dengan mempublikasikan peraturan melalui media internet sudah menjawab aksesibilitas? Tentu saja aksesibilitas harus dimaknai lebih dari itu.

Accessibility to legislation has two components: accessibility in the physical sense and equally important, the accessibility of the content and meaning. Language, format, and structure also need to be understandable. Accessibility of legislation needs to be linked with changes in drafting style and legislative format, and possibility enhanced reprinting powers and a regular clean out of dead wood, so that legislation and the overall statute book are truly accessible.[84]

Ini menunjukkan bahwa sesungguhnya akses terhadap peraturan dapat dimaknai begitu luas dari berbagai sudut pandang. Beragamnya sudut pandang memaknai akses menggambarkan betapa pentingnya hal ini dalam sistem peraturan perundang-undangan. Benang merah dari kesemuanya yakni bahwa aksesibilitas berkontribusi pada efektifitas peraturan.

D. Kebijakan Peningkatan Akses terhadap Peraturan Perundang-undangan : Darimana memulai?

Sudah saatnya kebijakan peraturan perundang-undangan tidak berhenti pada bagaimana membentuk peraturan saja tetapi harus

[83] Giovanni Sartor, 'Open Management of Legislative Documents' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (Ashgate 2008) 259

[84] Lawn (n 20)

memikirkan juga bagaimana mengelola peraturan yang sudah berlaku. Dalam tulisan ini penulis membahas teknik 'statute law revisions' yang dilakukan di Inggris. Teknik tersebut mencakup codification, consolidation, dan rewrite; lalu ditambah dengan ulasan mengenai integrated law making system dan simplification sebagai bagian politik perundang-undangan di negara tersebut.

1. Codification

Codification atau Kodifikasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia yang bersistem civil law. Kodifikasi dikatakan sebagai produk yang masyhur yang dilahirkan oleh sistem ini sebagaimana doktrin presedent dalam sistem common law. Proses kodifikasi merupakan proses dimana beberapa bagian aturan dalam satu bidang hukum dikumpulkan menjadi satu kesatuan peraturan yang berlaku sebagai Undang-undang dalam satu paket. Keberlakuannya otentik sebagaimana keberlakuan Undang-undang. Proses kodifikasi mempertimbangkan perubahan konsep-konsep hukum yang lebih mutakhir dan perubahan lainnya yang mungkin terjadi pada satu area hukum tertentu. Setidaknya terdapat beberapa tujuan dilaksanakannya kodifikasi, Pertama adalah legal harmonization. Harmonisasi hukum dalam hal ini diartikan sebagai *a search for conformity of the whole community in the same area of rules*. Tujuan berikutnya terkait dengan kualitas tertib hukum yang diberlakukan di masyarakat agar ada konsistensi dan bahwa hukum adalah sesuatu yang predictable dan sistematis. Ketiga yakni bahwa kodifikasi ditujukan untuk '*the enlargement of the informational scope of the rule*'.

Harmonisasi hukum yang dilakukan dalam proses kodifikasi membuat proses ini tidak sederhana dan membutuhkan waktu yang sangat lama. Di tengah proses yang lama tersebut beberapa prinsip hukum mungkin akan berubah dan upaya kodifikasi juga harus meresponnya. Inilah mengapa kodifikasi hanya dapat dilakukan pada bidang hukum yang cenderung statis. Kenyataannya peraturan yang dibuat dengan teknik ini contohnya seperti hukum pidana dan hukum perdata yang cenderung tidak cepat berubah kecuali dalam waktu yang sangat lama.

2. Consolidation

Kata *consolidation* memiliki makna tersendiri dalam kebijakan law reform di Inggris karena *consolidation* berarti satu proses mengonsolidasikan beberapa peraturan perundang- undangan yang satu tema atau satu area ke dalam satu volume. Lalu apa beda mekanisme ini dengan kodifikasi? Consolidation dikatakan sebagai *prelude to law reform*. Dikatakan demikian karena proses consolidation dekat pengertiannya dengan kodifikasi hanya saja sifatnya lebih informal. Dalam *consolidation*, peraturan perundang-undangan dipilah dan dikumpulkan dalam cluster sesuai dengan tema dimana tema itu sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan. Misalnya konsolidasi peraturan tentang pemerintahan daerah; maka semua saja aturan hukum yang mengatur pemerintahan daerah mulai dari peraturan yang tertinggi ke peraturan di bawahnya diurutkan dan ditata pem-bab-annya menjadi satu volume khusus. Sehingga mereka yang ingin mempelajari tata pemerintahan daerah tidak perlu melihat satu persatu peraturan tapi cukup dengan membaca peraturan

konsolidasinya. Karena sifatnya yang informal, maka satu volume peraturan perundang-undangan yang lahir dari proses konsolidasi tidak menimbulkan keberlakuan yang baru. Keberlakuan hasil konsolidasi mengikuti keberlakuan perundang-undangan aslinya. Sering kali dijumpai bahwa tidak semua orang terbiasa membaca pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Proses konsolidasi bertujuan agar pembaca peraturan memahami *logical sequence* dari seperangkat aturan. Dengan kata lain proses ini juga berusaha menampakkan keberkaitan antara aturan satu dengan aturan yang lain dan aturan yang lebih tinggi terhadap peraturan pelaksananya dimana kesemua aturan itu sesungguhnya berada di tema yang sama.

Mengingat prosesnya yang lebih informal dibandingkan dengan kodifikasi, proses *consolidation* dapat digunakan pada area hukum yang dinamis dan bahkan untuk tujuan yang lebih bersifat ekonomis. Contohnya jika Pemerintah mengkonsolidasikan peraturan yang terkait dengan investasi dan perburuhan di semua jenjang aturan mulai dari Undang-undang hingga Peraturan Menteri maka sektor swasta akan sangat terbantu untuk memahami apa saja hak dan kewajiban yang harus dipatuhi, daripada membiarkan mereka menemukan sendiri aturan-aturan yang berlaku. Teknik Consolidation sesungguhnya dapat juga dilakukan oleh selain Pemerintah, misalnya dilakukan saja secara instan oleh penerbit atau percetakan swasta jika hanya sekedar menerbitkan peraturan yang sejenis dalam satu paket. Namun, bukan konsolidasi semacam ini yang dibutuhkan dalam peningkatan akses. Konsolidasi yang dimaksudkan untuk peningkatan akses haruslah konsolidasi yang lebih masif dan terencana yang dibidani sendiri oleh

Pemerintah sebagai *Law Implementing Agency*. Bagi pemerintah, proses konsolidasi berguna sebagai langkah awal mendeteksi tumpang tindih aturan hukum. Pada akhirnya diharapkan pemerintah dapat mengevaluasi sendiri peraturan perundang-undangan yang telah dan akan dibuatnya.

3. Rewrite

Alasan utama proses *rewrite* adalah juga peningkatan akses terhadap peraturan perundang-undangan. Jika dua proses sebelumnya menyangkut format peraturan, maka proses rewrite terkait dengan pasal-pasal dalam peraturan. Bahkan bagi seorang ahli hukum seringkali perlu membaca kalimat perundang-undangan beberapa kali hingga ia memahami maksud kalimat tersebut, apalagi bagi orang yang awam. Proses *rewrite* berusaha untuk menyederhanakan rumusan kalimat sehingga lebih mudah dipahami. Proyek *rewrite* yang terkenal dilakukan di Inggris adalah *Tax Law Rewrite*. Dalam proyek ini semua pengaturan tentang pajak ditulis kembali kemudian pada pasal-pasal tentang formula penghitungan pajak dituangkan dalam bentuk rumus sebagaimana rumus matematika berikut dengan gambar dan contoh penghitungannya. Rumus dan contoh penghitungan tersebut diletakkan di bawah rumusan setiap pasal yang di-*rewrite*.

Bagi Inggris yang memiliki legislasi sejak tahun 1800-an dan masih berlaku hingga kini tentu menghadapi kenyataan bahwa banyak sekali perubahan bahasa yang telah terjadi. Untuk menjaga agar peraturan tersebut tetap dipahami, proses rewrite juga dilakukan terhadap bahasa yang digunakan dalam kalimat perundang-undangan tersebut,

termasuk memperbarui sanksi yang mungkin juga sudah tidak relevan.

Penulis berpendapat bahwa teknik *rewrite* menunjukkan upaya perubahan yang cukup radikal bagi suatu peraturan perundang-undangan karena setiap kata dalam pasal merupakan kata yang didapatkan dari tahapan pembentukan yang tidak sederhana. Sebagaimana diketahui mengubah redaksional suatu pasal menyangkut validitas suatu peraturan. Maka di Indonesia jikapun dilakukan rewrite terhadap suatu peraturan perundang-undangan tetap harus melalui validasi pihak yang berwenang membentuk peraturan tersebut agar keberlakuan peraturan tersebut mendapat cukup legitimasi.

4. Integrated Law Making System and Simplification

Kedua mekanisme yang dibahas pada bagian ini terkait dengan supra sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada awal pembahasan telah dikemukakan bahwa *legislative loads* tidak dapat dihindari dan hal terburuknya adalah terancamnya kepastian hukum akibat aturan yang tumpang tindih. Maka, dibutuhkan kebijakan perundang-undangan yang mampu mengantisipasi akibat tersebut. The Netherlands melakukan beberapa tahapan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas perundang-undangan yang dimulai sejal 1980an. 4 tahapan tersebut adalah; (1) fokus pada style dan bahasa peraturan agar lebih mudah dipahami; (2) mengurangi inconsistensi; (3) memperbaiki aspek prosedural pembentukan regulasi untuk menjamin harmonisasi peraturan; (4) manajemen jumlah dan volume regulasi yang diundangkan. Pada program perbaikan regulasi (better regulation program) yang dicetus

oleh OECD yang juga diterapkan di United Kingdom bahkan memberlakukan 'one in one out' untuk tiap regulasi yang mereka buat agar beban penegakan peraturan tidak semakin berat.

5. Bagaimana dengan Indonesia?

Rupanya kabar baik datang dari BPHN yang menjelaskan arah kebijakan nasional (RPJPN Tahap III 2015-2019) terkait dengan kebijakan peraturan perundang-undangan. Yakni mengenai dibentuknya Komite Regulasi, beranggotakan Kemenkumham, Bappenas, Setneg, Kemenkeu dan Kemendagri dengan fungsi utama menyiapkan perencanaan regulasi. Keberadaan Bappenas dan Kemendagri utamanya untuk menjamin bahwa regulasi dibuat untuk menopang kelancaran program pembangunan sehingga yang terjadi bukan sebaliknya peraturan justru menjadi kendala pembangunan. Dengan terdistribusinya kewenangan pembentukan peraturan ke tingkat daerah maka keberadaan Kemendagri adalah untuk memastikan Peraturan Daerah sinkron dengan tata peraturan yang lebih tinggi. Kemudian keberadaan Setneg adalah urgent untuk memastikan tidak ada ego sektoral yang menjadi akar masalah tumpang tindih Peraturan Menteri. Berikutnya adalah Kemenkeu untuk memastikan budgeting pembentukan regulasi. Gambaran ini merupakan awal yang memunculkan optimisme bahwa Pemerintah mulai menyusun komitmen nyata perbaikan kualitas regulasi termasuk didalamnya simplifikasi. Salah satu prestasi awal komite regulasi ini adalah mencegah dua pengaturan yakni tentang karantina tumbuhan yang diajukan oleh Kementerian Pertanian dan karantina manusia dan hewan yang diajukan oleh Kementerian Kesehatan menjadi satu aturan

saja tentang karantina yang mencakup semuanya. Inilah satu aplikasi dari kebijakan simplifikasi.

E. Penutup

Kebutuhan akan peraturan perundang-undangan pada faktanya memang tidak terelakkan bagi Indonesia sebagai jurisdiksi besar dengan organisasi ketatanegaraan yang juga besar dan dinamika masyarakat yang sangat kompleks. Namun, tanpa kontrol atas kualitas, pembentukan perundang-undangan akan kontra produktif dengan perlindungan HAM akibat tumpang tindih aturan yang pada gilirannya mengancam kepastian hukum dan keadilan.

Pada akhirnya pilihan kebijakan harus dijatuhkan pada bagaimana meningkatkan aksesibilitas terhadap peraturan perundang-undangan mengingat aksesibilitas merupakan pendorong efektifitas peraturan. Meningkatkan aksesibilitas peraturan perundang-undangan tidak sebatas mengunggah peraturan ke website. Walaupun teknologi memberikan banyak kemudahan dalam menginventarisir peraturan perundang-undangan hal ini belum dapat dikatakan cukup. Yang diinginkan dari peningkatan aksesibilitas adalah ketika peraturan perundang-undangan menyajikan rumusan yang jelas sehingga mudah dipatuhi. Aksesibilitas juga berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dalam satu tema pengaturan pun masih banyak jumlahnya mudah dipahami alur dan tujuannya. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk merangkum peraturan perundang-undangan yang terkait agar nampak tertata dan logis (*in a logical order*) bagi pemegang peran dan bagi pelaksana aturan.

Beberapa teknik yang dikemukakan menurut hemat penulis tidak semuanya cocok diterapkan begitu saja. Kodifikasi menunjukkan kelebihan dalam hal menghadirkan prinsip hukum dan pengaturan yang tersusun rapi dan tertib, namun prosesnya memakan waktu yang lama sehingga dirasa kurang efisien. *Consolidation* mungkin dapat menutupi kekurangan proses kodifikasi. Bahkan menurut penulis teknik konsolidasi ini merupakan jalan keluar yang dapat dipertimbangkan dalam kebijakan perundang-undangan di Indonesia. Konsolidasi yang dilakukan Pemerintah dapat digunakan sebagai upaya self-evaluation terhadap kebijakan yang telah dikeluarkan serta sebagai langkah awal reformasi perundang-undangan. Sedangkan kebijakan rewrite mungkin juga dapat dipertimbangkan sebagai upaya menjadikan peraturan lebih *user friendly* namun harus dipertimbangkan legitimasi dari langkah ini. Dimulainya program kerja pemerintah dalam rangka peningkatan kualitas regulasi merupakan komitmen dalam mengimplementasikan kebijakan *integrated law making system* dan simplifikasi. Hal berikutnya adalah menunggu seberapa baik program kerja pemerintah ini bekerja untuk perbaikan sistem perundang-undangan.

Daftar bacaan

Asshiddiqie J, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006) 24-27

Clive E, ' Thoughts From a Scottish Perspective on the Bicentenary of the French Civil Code' (2004) Edin L R 415

Donelan E, 'European Approaches to Improving Access to and Managing The Stock of Legislation' (2009) 30 (3) Statute Law Rev 147

Eng S, 'Legislative Inflation and The Quality of Law' in Luc J. Wintgens (ed), *Legisprudence A New Theoretical Approach to Legislation* (Hart Publishing 2002)

Hadjon PM, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (cet. ke-9 Gajah Mada University Press 2005)

Harnay S, 'Was Napoleon a benevolent dictator? An Economic Justification for Codification' (2002) EJL&E 237

Isra, S, Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia (Rajawali Pers 2010)

Kusnardi dan Saragih B, Ilmu Negara (Gaya Media Pratama Jakarta 2005)

Lawn G, 'Improving Public Access to Legislation' (2004) 6 UTS L Rev 49

Miers D and Page A, *Legislation* (Sweet and Maxwell 1982) p. 217 citing Tomasic, 'The Sociology of Legislation' in *Legislation and Society in Australia* (Tomasic ed., 1980)

Muylle KJ, 'Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures' (2003) 24 Statute Law Rev (3) 169

N.A. Florijn, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J. Arnscheidt, B. Van Rooij and J.M. Otto (eds) Law Making

for Development Exploration into the Theory and Practice of International Legislative Project (LUP 2008)

Richard-Clarke PT, 'Access to Justice: Accessibility' (2011) 11 Legal Information Management159

Samuels A, 'Consolidation: A Plea' (2005) 26 (1) Statute Law Rev 56

Sartor G, 'Open Management of Legislative Documents' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (Ashgate 2008)

Seidman A, Seidman RB and Abeyesekere N, *Legislative Drafting for Democratic Social Change A: Manual for Drafters* (Kluwer Law 2001)

Steiner E, 'Codification in England: The Need to Move from an Ideological to a Functional Approach—A Bridge too Far?' (2004) 25 (3) Statute Law Rev 209

Stevenson K and Harris C, 'Breaking the Thrall of Ambiguity-Simplification (of the Criminal Law) as an Emerging Human Rights Imperative (2010) 74 JCL (6)

Voermans W, 'Styles of Legislation and Their Effects' (2011) 32 (1) Statute L Rev 38 citing CC E Donelan Accessibility of Legislation: Opportunities and Challenges (2009)

Voermans W, et al, Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape' (2008) 29 (2) Statute Law Rev 65

Xanthaki H, 'Quality of Legislation; An Achievable Universal Concept or An Utopia Pursuit?', Proceeding of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th –25th, 2010.

Biodata

Nurrahman Aji Utomo, lahir di Surakarta, Jawa Tengah, pada tanggal 12 Agustus 1987. Pendidikan S1 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, adapun pendidikan S2 ditempuh di Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, Konsentrasi Hukum Kenegaraan. Aktifitas saat ini sebagai peneliti di Bag. Dukungan Pengkajian dan Penelitian, Komnas HAM RI. Penulis dapat dihubungi melalui +62856 28200 45 dan nurrahmanajiutomo@gmail.com.

Ekawestri Prajwalita W, lahir di Surabaya , Jawa Timur, pada tanggal 08 Desember 1985. Pendidikan S1 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, sedangkan gelar *Master of Laws*, diperoleh dari University of London, School of Advanced Study. Saat ini aktivitas keseharian sebagai dosen di Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Selain mengajar, penulis juga aktif melakukan penelitian, pendidikan dan pemberdayaan terhadap masyarakat, menulis artikel dan mengikuti kegiatan ilmiah lainnya. Kegiatan aktifitas profesi, penulis terlibat dan aktif dalam Sejak tahun 2014 hingga saat ini dipercaya sebagai Sekretaris Redaksi Jurnal Ilmu Hukum Yuridika. Penulis dapat dihubungi melalui +62 821 31 887868 dan prajwalita.widiati@fh.unair.ac.id.