

PERANAN LEGISLATOR DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*

Oleh : Erman Rajagukguk**

Perubahan besar telah berlangsung dalam kehidupan hukum di Indonesia dalam 7 tahun belakangan ini. Berbagai peraturan perundang-undangan dan institusi baru lahir, begitu juga budaya hukum masyarakat. Namun lebih banyak lagi yang harus dikejar untuk mencapai tiga tujuan pembangunan sekaligus: persatuan bangsa, pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan kesejahteraan. Tiga tahap tersebut hendak dicapai dalam waktu yang bersamaan, suatu yang tidak terjadi pada bangsa-bangsa yang sekarang disebut negara maju. Inggris, Amerika dan Jepang pada zamannya, menyelesaikan tiga persoalan tersebut tahap demi tahap. Stabilitas politik adalah prasyarat untuk Industrialisasi. Akumulasi modal, yang mendorong industrialisasi adalah prasyarat untuk lahirnya negara kesejahteraan. Industrialisasi menghasilkan “mass production”, sehingga persoalan menjadi bukan lagi produksi tetapi distribusi dari pendapatan.¹ Tiap tahap memakan waktu yang relatif panjang, sekitar 60 s/d 75 tahun, suatu yang tidak mungkin ditunggu oleh rakyat negara berkembang seperti Indonesia dalam era globalisasi, kemajuan komunikasi dan teknologi sekarang ini.

* “Key-note Speech” disampaikan pada “Legal Drafting Course” bagi anggota DPRD; diselenggarakan oleh “Badan Kemitraan Ventura” Universitas Indonesia, Jakarta 11-12 Maret 2005.

** Mendapat SH dari Universitas Indonesia (1975), LL.M dari University of Washington, School of Law, Seattle (1984) dan Ph.D dari Universitas yang sama (1988). Sekarang Guru besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Wakil Sekertaris Kabinet RI.

¹ Wallace Mendelson, “Law and The Development of Nations,” *The Journal of Politics* vol. 32 (1970) h. 223

Indonesia Ingin Mencapai Tiga Tahap Pembangunan Sekaligus

Professor Organski berpendapat bahwa bangsa-bangsa modern sekarang ini menjalani tiga tahap pembangunan, politik unifikasi, politik industrialisasi dan politik kesejahteraan sosial. Tahap pertama masalah utama adalah integrasi politik menciptakan persatuan nasional. Tahap kedua perjuangan untuk modernisasi politik dan ekonomi. Pada tahap ini fungsi utama pemerintah mendorong terjadinya akumulasi modal. Tahap ketiga, pekerjaan utama pemerintah adalah melindungi rakyat dari penderitaan yang timbul dalam kehidupan industrialisasi.

Inggris masuk pada tahap pertama pada zaman Henry II (1154-1189) ditandai antara lain lahirnya Common Law dan terbentuknya Inggris Raya. Inggris menunggu 500 tahun sampai terjadinya revolusi industri, untuk masuk tahap kedua dan baru pada abad ke dua puluh Inggris memasuki tahap ke tiga.

Amerika Serikat masuk pada tahap pertama mulai lahirnya konstitusi Amerika 1776 :

“Probably most American in 1789 opposed the constitution on grounds that run the whole range of socio – economic – culture interest the convenient catch phrase of their opposition was “States rights”.”²

Setelah 60 tahun lebih merdeka, Amerika baru memasuki tahap kedua era industrialisasi. Rostow menyebut negara ini mulai “take off” di tahun 1840an. Pada tahun 1861 – 1865 terjadi perang saudara (civil war) antara Utara yang industrialis dan Selatan yang agraris, antara Federasi dan Confederasi. Puluhan ribu tewas, belum terhitung kerugian harta benda. Baru pada tahun 1930 Amerika Serikat masuk tahap “welfare state”.

² Wallace Mendelson, *Ibid.* h. 224

Tokugawa mempersatukan Jepang pada 1800. Dengan Restorasi Meiji tahun 1868, Jepang memasuki tahap ke dua, industrialisasi:

*“Modernization was a matter of following western path ... The Emperor promised under oath that intellectual and learning would be sought... throughout the world. Unlike the medieval England, the Japanese did not have to wait for a new technology. They went to England to study the navy and merchant marine, to Germany for the army and for medicine, to France for law, and the United States for business methods”.*³

Memasuki Perang Dunia I pada tahun 1914, Jepang telah menjadi kekuatan industri baru di dunia. Setelah Perang Dunia II, bangun dari kekalahan, Jepang memasuki tahap “welfare state”.

Sejak tahun 1960, negara-negara berkembang Asia Afrika yang baru merdeka menolak pendapat “tiga tahap satu persatu” tersebut :

*“The United States underwent the three stages of development consecutively. Without exception, the new nations perceive all three stages – unification, industrialization, and social welfare – as necessary and equal objectives , and, therefore, are pursuing all three concurrently”.*⁴

Indonesia sekarang ini juga ingin mencapai tiga tahap tersebut dalam waktu yang bersamaan. Tidak kurang 242 Undang-Undang, 11 Perpu, 608 Peraturan Pemerintah, 1003 Keputusan Presiden dan 82 Instruksi Presiden lahir sejak reformasi 1998 di bidang politik, ekonomi dan sosial, yang menurut hemat saya bertujuan merekat negara kesatuan Republik Indonesia, mengatasi krisis ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan sekaligus.

³ Wallace Mendelson, *Ibid.* h. 232

⁴ Thomas M. Franck, “The New Development: Can American Law Aid Legal Institutions Help Developing Countries?”, *Wisconsin Law Review* No. 3 vol. 1972. h. 771-772.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (1998-2004)

Tahun	UU	Perpu	PP	Kepres	Inpres
1998	13	3	84	204	33
1999	56	1	99	178	16
2000	38	3	155	181	9
2001	22	-	85	133	9
2002	32	2	68	90	9
2003	41	-	64	109	6
2004	40	2	53	108	-
Jumlah	242	11	608	1003	82

Sumber : Sekretariat Kabinet R.I., 2004

Dari 242 Undang-Undang, sebagian secara kronologis dapat diklasifikasikan untuk mencapai tiga tujuan pembangunan, antara lain seperti tabel di bawah ini :

KLASIFIKASI UNDANG-UNDANG (1998-2004)

Persatuan Bangsa	Pertumbuhan Ekonomi	Kesejahteraan Sosial
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Demokrasi ❖ HAM ❖ NKRI ❖ Rule of law <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No.5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia. 2. UU No.9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di muka Umum. 3. UU No.2 Tahun 1999 tentang partai politik. 4. UU No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum 5. UU No.4 Tahun 1999 tentang SusDuk MPR, DPR, DPRD. 6. UU No.21 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO No.III mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Pembiayaan ❖ Pemberantasan Korupsi ❖ Akumulasi Modal <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No.4 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU tentang Kepailitan. 2. UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. 3. UU No.18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. 4. UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia 5. UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. 6. UU No.30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. 7. UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Perlindungan pihak yang lemah <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No.13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. 2. UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. 3. UU No.19 Tahun 1999 tentang Konvensi Pengesahan ILO mengenai Penghapusan Kerja Paksa. 4. UU No.20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Konvensi ILO Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja. 5. UU No.38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. 6. UU No. 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak. 7. UU No.21 Tahun 1999 tentang

7. UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.	Korupsi.	Serikat Pekerja/Serikat Buruh.
8. UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.	8. UU No.36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.	8. UU no.13 Tahun 2003 tentang Ketenaga Kerjaan.
9. UU No. 2 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan segala bentuk Diskriminasi.	9. UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.	9. UU No.28 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No.3 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No.11 Tahun 1998 tentang Ketenaga Kerjaan.
10. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia	10. UU No. 42 Tahun 1999 tentang Fiducia.	10. UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
11. UU No.40 Tahun 1999 tentang Pers.	11. UU No.29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varitas Tanaman	11. UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistim Pendidikan Nasional.
12. UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.	12. UU No.30 tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.	12. UU No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.
13. UU No.4 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No.3 Tahun 1999 tentang Pemilu.	13. UU No.31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.	13. UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
14. UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia.	14. UU No.32 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu.	14. UU No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
15. UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi NAD.	15. UU No.36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi UU.	15. UU No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
16. UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.	16. UU No.37 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No.2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang.	16. UU No.40 Tahun 2004 tentang Sisitim Jaminan Sosial Nasional.
17. UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara R.I.	17. UU No.14 Tahun 2001 tentang Paten.	
18. UU No.3 Tahun 2002 tentang Perpustakaan Negara.	18. UU No.15 Tahun 2001 tentang Merek.	
19. UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.	19. UU No.11 Tahun 2001 tentang Yayasan.	
20. UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.	20. UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	
21. UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD.	21. UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.	
22. UU No.15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.	22. UU No.14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.	
23. UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD.	23. UU No.15 Tahun 2002 tentang Tndak Pidana Pencucian Uang	
24. UU No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	24. UU No.19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.	
25. UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.	25. UU No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.	
26. UU No.5 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.	26. UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.	
27. UU No.8 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No.2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.	27. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	
28. UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I.	28. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.	
29. UU No.27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.	29. UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.	
30. UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.	30. UU No.27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.	
	31. UU No.21 tentang	
	32. UU No.18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.	
	33. UU No.19 Tahun 2004 tentang Perpu No.1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi UU.	
	34. UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudicial.	
	35. UU No.24 Tahun 2004 tentang Penjaminan Simpanan.	
	36. UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan.	
	37. UU No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan	

	Kewajiban Pembayaran Utang. 38. UU No.38 Tahun 2004 tentang Jalan.	
--	--	--

Sumber : Sekertariat Kabinet R.I., 2004

Di samping perubahan UUD'45 sampai empat kali, dibidang politik pertama kali lahir adalah Undang-Undang No 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum tidak lain bertujuan untuk lahirnya suatu negara yang demokratis. Begitu juga Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bertujuan untuk pemeratakan pembangunan ke daerah-daerah, memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan dirinya, sehingga pembangunan tidak terpusat di pulau Jawa saja, yang dulunya menjadi salah satu alasan antara lain lahirnya ketidakpuasan daerah pada tahun 1950-an dalam bentuk pemberontakan. Dua Undang-Undang Otonomi Khusus lahir pula untuk mengakomodir aspirasi Aceh di sebelah Barat yaitu Undang-Undang No 18 Tahun 2001 dan Papua di sebelah Timur dengan Undang-Undang No 21 Tahun 2001, agar kedua wilayah itu tetap berada dalam negara kesatuan. Beberapa daerah telah menikmati otonomi tersebut, tetapi sebagian besar belum dapat berdiri sendiri dalam bidang ekonomi, karena sumber daya alam dan sumber daya manusia yang terbatas. Suatu kemajuan besar berhasil dicapai dalam bidang politik, yaitu pemilu yang demokratis 2004, dimana tidak saja anggota-anggota legislatif, tetapi Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tanpa ketegangan sedikitpun. Indonesia dalam 8 tahun,

berubah dari satu negara otoriter menjadi negara demokratis nomor empat terbesar di dunia.

Berbagai Undang-Undang juga lahir untuk mengatasi krisis ekonomi dan mengusahakan terjadinya akumulasi modal yang diperlukan bagi suatu pertumbuhan ekonomi. Pertama-tama Perpu No 1 Tahun 1998 mengenai perubahan Undang-Undang Kepailitan, dimaksud untuk menyelesaikan utang-piutang perusahaan-perusahaan yang bangkrut. Kemudian lahir beberapa Undang-Undang dibidang perbankan dan keuangan. Atas desakan IMF, WTO dan AS, Indonesia memperbaharui Undang-Undang Hak Cipta, Paten dan Merek serta melahirkan Hak Milik Intelektual baru seperti Rahasia Dagang, Integrated Circuit, Design Industry.

Dalam waktu yang bersamaan lahir Undang-Undang yang bertujuan mengadakan kesejahteraan, seperti Undang-Undang dibidang Tenaga Kerja, Perindungan Konsumen, serta Sistim Jaminan Sosial Nasional.

Peraturan perundang-undangan saja tidak cukup untuk mendorong berjalannya suatu sistim hukum. Kadang-kadang undang-undang hanya huruf mati diatas kertas. Banyak Undang-Undang, baik di negara maju maupun di negara berkembang, mengalami kegagalan. Adalah alamiah bila penolakan Undang-Undang tersebut disalahkan kepada mereka yang harus mematuhi. Namun sebenarnya, pembuat Undang-Undang itu sendiri dapat disalahkan, membuat Undang-Undang tersebut tidak jalan, karena beberapa faktor. Pertama, Undang-Undang tidak membuat pesan apa yang dikehendaki oleh Undang-Undang tersebut atau kalau pesan itu ada, ia tidak dirumuskan dengan bahasa yang dimengerti oleh masyarakat. Legislator adakalanya tidak melihat kenyataan, bahwa membuat Undang-Undang saja tidak cukup, tetapi perlu monitoring mengenai penerimaannya oleh masyarakat dan pelaksanaannya. Perlu evaluasi pelaksanaan suatu

Undang-Undang setelah jangka waktu tertentu untuk melihat efektifitasnya. Kedua, adanya konflik antara isi Undang-Undang dengan apa yang dikehendaki oleh masyarakat untuk siapa Undang-Undang itu diadakan. Argumen bahwa anggota legislatif dipilih langsung oleh rakyat, oleh karena telah mewakili rakyat dan dengan demikian membawa suara rakyat, tidaklah selalu benar. Legislator telah menjadi elite tersendiri dan dengan kepentingannya masing-masing, yang tidak selalu mencerminkan keinginan pemilihnya. Ketiga, gagalnya suatu Undang-Undang sangat selalu karena tidak disertai dengan norma-norma pelaksanaannya, tidak diikuti dengan perintah, institusi atau prosedur dan prasarana yang seharusnya menjadi bagian dari Undang-undang tersebut.⁵

Bercermin kepada faktor-faktor diatas, perlu kita melakukan evaluasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang lahir tujuh tahun terakhir ini. Apakah Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya mampu menjaga persatuan bangsa, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan menghidupkan kesejahteraan sosial.

Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi

Peranan Hukum dalam pembangunan ekonomi di Negara-Negara Dunia Ketiga telah menarik perhatian para akademisi dan secara politis dianggap penting. Para ahli hukum negara maju di AS dan Eropa menempatkan jalannya sistem hukum sebagai prasyarat dapat dilaksanakannya pembangunan ekonomi. Bagi investor Amerika, umpamanya kepastian hukum adalah sama pentingnya dengan kesempatan ekonomi, stabilitas politik dan insentif investasi. Max Weber mengatakan bahwa pembangunan industri di Eropah berhasil pada zamannya, karena konsistensi dan penegakkan norma-norma oleh hukum merupakan unsur yang esensial.

Hukum baru dapat berperan dalam pembangunan ekonomi, bila hukum dapat

⁵ Antony Allot, "The Effectiveness of Law", Valparaiso University Law Reviews, vol 15 No. 2 (1981). h. 236-238.

menciptakan lima kualitas yang kondusif untuk pembangunan: stabilitas, prediktabilitas, adil, pendidikan dan adanya kemampuan khusus dari Sarjana Hukum.⁶ Dua yang pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi manapun untuk berjalan.

Pertama, hukum harus dapat menciptakan "stability" dengan mengakomodir atau menyeimbangkan kepentingan yang saling bersaing di masyarakat. Dapatkah peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup mengakomodir tuntutan masyarakat akan lingkungan yang bersih dan kebutuhan perusahaan untuk berproduksi? Dapatkah peraturan dibidang tenaga kerja memenuhi keinginan buruh untuk mendapatkan upah yang layak dan kepentingan perusahaan menghasilkan barang yang harganya bersaing di pasar? Dapatkah peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan konsumen, melindungi konsumen sekaligus memungkinkan produsen tetap menjalankan perusahaannya? Pertanyaan-pertanyaan yang menggoda ini sedang mencari jawabannya dalam masyarakat kita. Jika peraturan perundang-undangan dan penegakkannya tidak dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan yang saling bersaing tersebut, hukum dapat dikatakan tidak berperan dalam pembangunan ekonomi. Kedua, hukum harus menciptakan "*predictability*", sehingga setiap orang dapat memperkirakan akibat dari langkah-langkah atau perbuatan yang diambilnya. Kalau seseorang Kreditor meminjamkan uangnya, ia merasa pasti hukum akan melindungi kepentingannya bila Debitor tidak atau gagal mengembalikan pinjamannya. Dalam hal ini apakah Undang-Undang Hak Tanggungan, Undang-Undang Fiducia dan Undang-Undang Kepailitan menjamin pengembalian hutang yang tak terbayar? Dapatkah Hukum Investasi memberikan kepastian kepada investor manakala ia menanam modalnya? Dapatkah ia memastikan modalnya terlindungi dan memperkirakan kapan laba akan diperolehnya?

⁶ Leonard J. Theberge, "Law and Economic Development" Journal of International Law and Policy, vol 9 (1980), h. 232.

Adakah kontrak-kontrak yang ditandatangani akan dipatuhi oleh partnernya dan hukum menjamin bahwa kontrak tersebut akan dihormati? Pelaku usaha baru akan memulai kegiatannya, jika kepastian seperti tersebut di atas dapat diperkirakan. Ketiga, rasa adil dalam bentuk persamaan di depan hukum, perlakuan yang sama dan adanya standar pola tingkah laku pemerintah oleh sementara penulis dianggap penting untuk terlaksananya mekanisme pasar dan pencegahan eksekusi dari birokrasi. Tidak adanya standar mana yang adil dan mana yang tidak, oleh para akademisi dianggap merupakan salah satu masalah besar yang dihadapi Negara-Negara Berkembang. Dalam jangka panjang, tidak adanya standar tersebut dapat mengakibatkan hilangnya legitimasi Pemerintah. Keempat, hukum berfungsi juga sebagai instrumen pendidikan dalam perubahan sosial. Umpamanya, Undang-Undang Perpajakan akan bisa mendidik masyarakat untuk membayar pajak dengan memberikan insentif dari pada ancaman hukum.

Akhirnya, hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi memerlukan Sarjana Hukum yang memahami hubungan hukum dengan masalah-masalah pembangunan. Di Negara-Negara Berkembang, kedudukan para Sarjana Hukum untuk menjadi "agent for economic change" tidak selalu menggembirakan, karena adakalanya masyarakat menyamakan mereka dengan "manipulators", "fixers", "profesional liars" dan "spouters of legalism", "concerned only with their own financial gain". Pendidikan mereka dikatakan hanya menghapalkan pasal-pasal dan azas-azas, tanpa memiliki pengertian mengenai hukum, masyarakat dan pembangunan.

Bagaimana Agar Suatu Peraturan Ditaati

Suatu peraturan perundang-undangan sedikitnya memiliki tiga unsur. Pertama, peraturan tersebut harus dapat mengikat secara hukum. Suatu peraturan apakah karakternya administratif atau legislatif, tidak hanya harus diketahui lebih dulu (tidak berlaku mundur); tetapi juga dapat diterapkan secara sama kepada siapa peraturan tersebut ditujukan. Peraturan tersebut tidak menguntungkan atau merugikan suatu pihak atau pihak tertentu melalui penyalahgunaan kekuasaan legislatif. Isinya harus merespon kebutuhan masyarakat yang sebenarnya, dan dimana perlu mencerminkan opini publik yang ada atau yang sedang berkembang. Peraturan tersebut harus berdasarkan data atau analisis yang cukup dan bisa dirubah kalau itu dikehendaki. Peraturan tersebut, pelengkap satu dengan yang lainnya dengan harmonis.

Unsur kedua, proses yang tepat, melalui mana peraturan tersebut dibuat dan dilaksanakan dalam praktek. Ketepatan dari proses pembuatan peraturan, proses pelaksanaan peraturan dan proses perubahannya tentu berbeda dari suatu negara ke negara lain, tergantung pada budaya, sistim politik masing-masing negara. Pengalaman menunjukkan, proses pembuatan dan penerapannya itu berhasil tergantung sejauh mana ia tidak rumit atau sewenang-wenang, dibuat berdasarkan konsultasi dengan mereka yang akan terkena peraturan tersebut dan realistis dalam penyandarannya kepada lembaga atau institusi yang telah ada. Sederhana dalam prosedur, transparan dalam proses hukum, partisipasi dari masyarakat (stake holder) untuk siapa peraturan tersebut dibuat dan akuntabilitas dari pejabat publik yang terlibat dalam penyusunannya. Hal-hal tersebut diatas menambah legitimasi dari peraturan tersebut dan melahirkan kepercayaan masyarakat kepada kerangka hukum secara keseluruhan.

Unsur ketiga dari peraturan sebagai kerangka hukum yang dikehendaki, terdiri dari berfungsinya dengan baik institusi publik, yang dilengkapi oleh staf yang mendapat pelatihan dengan baik, transparan dan bertanggung jawab, kepada masyarakat, terikat dan setia kepada peraturan, dan menerapkan peraturan tersebut tidak sewenang-wenang dan korup. Adanya pelayanan yang jujur dan efisien, disertai dengan seperangkat peraturan untuk sektor financial dan kebutuhan publik khususnya, akan menjamin penerapan secara tepat peraturan perundang-undangan, khususnya bila keputusan-keputusan tersebut dapat menjadi obyek “judicial review”. Suatu sistim peradilan yang mandiri dan adil mewakili institusi yang bertindak sebagai wasit dalam sistim hukum yang berfungsi. Tanpa institusi-institusi yang jujur dan efisien untuk melaksanakan peraturan dan penyelesaian sengketa, unsur-unsur dalam proses dan terbentuknya peraturan seperti tersebut diatas akan gagal mendorong berjalannya sistim hukum yang dikehendaki.

Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Sistim pembuatan peraturan perundang-undangan berbagai negara berbeda-beda.

Namun bagaimanapun sistimnya, kesemua sistim tersebut mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dibawah ini:

1. Bagaimana cara menyusun gagasan mengenai peraturan perundang-undangan yang masuk dalam suatu sistim dan berasal dari siapa?
2. Siapa yang pada awalnya menjelaskan gagasan tersebut dan bagaimana caranya.
3. Siapa yang memutuskan, dengan kriteria serta prosedur yang bagaimana dalam upaya menggunakan sumber daya terbatas yang ada saat menyusun beberapa rancangan peraturan perundang-undangan dan bukannya untuk menyusun peraturan perundang-undangan lainnya.

4. Siapa yang memastikan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan tersebut menggunakan prosedur dan memenuhi standar resmi, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya?
5. Siapa yang melakukan penelitian mengenai detail terperinci dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan?
6. Bagaimana caranya lembaga-lembaga memberikan masukan dan umpan balik pada beberapa orang yang tepat, dan bukan kepada pihak yang salah, wewenang untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan – fakta-fakta, teori, serta aspirasi dan tuntutan dari “berbagai macam kelompok:”?

Berdasarkan pengalaman dari beberapa negara berkembang dan negara-negara yang sedang dalam masa transisi, bagian ini menjelaskan peraturan dan prosedur yang umumnya menentukan jawaban dari keenam pertanyaan tersebut diatas.

Dalam prosesnya, bagian ini menjelaskan bahwa para pelaku utamanya bukan hanya sekedar para ahli hukum, namun juga para pejabat pemerintahan dari Kementerian tempat dimana rancangan peraturan perundang-undangan tersebut diajukan.

Saya kira Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan tgl. 22 Juni 2004, belum dapat menjawab seluruh pertanyaan tersebut diatas, khususnya yang berkaitan dengan pembahasan dan pengesahan Peraturan Daerah. Pasal 40(4) mengamanatkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah diatur dengan Peraturan Tata tertib DPRD.