

**POLITIK HUKUM DAN SISTEM PEMBANGUNAN  
HUKUM PIDANA INDONESIA**

Dr. Dudung Indra Ariska, S.H., M.H.

Jajang Arifin, S.H.,

Fakultas Hukum Universitas Wiralodra, Indramayu

Email: [dudung90@gmail.com](mailto:dudung90@gmail.com), [jajangarifincyber@gmail.com](mailto:jajangarifincyber@gmail.com)

**Abstrak**

The development of Indonesian law is an actualization of the existence of a state of law (the Rule of Law) and also it is an effort to build a quality of Indonesian people, where development of this law will not be separated from the role of political law that gives the direction of our legal system will run. Development should not ignore changes of law in the structure of society and the changing times. Therefore a good law is a law that can respond to the needs of society, therefore the law can also be referred to as a means of social engineering (law as a tool of social engineering) In the implementation of the formation of draft laws to be made, not only should observe the policies of the law, will but it is also very important to note in this case forming elements of a draft law, which the constituent elements are matters relating to the principles of both the formal principle that is the form of the draft legislation and the principles of materiel concerning the content or substance of the bill and then the foundations up to the charge of material that will be described in the draft legislation. Thus benefit from the establishment of these laws can be felt by the entire people of Indonesia, also in this case do not ignore this aspect of the rule of law itself, which is a function of the formation of a statute.

**Key Word: development of Indonesian law, rule of law, legislation**

**I. PENDAHULUAN**

Dalam konsep negara hukum setiap pemegang kekuasaan dalam negara, didalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma-norma yang berlaku baik tertulis maupun tidak tertulis. Selain itu juga aparat pemerintah dan warga negara juga harus tunduk pada aturan hukum, dalam kaitan ini **Jimly Asshidiqie** seorang ahli hukum tata negara mengatakan bahwasannya dalam konsep negara hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Oleh karenanya jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah “*the rule of law, not of man.*” Sejatinya negara hukum adalah negara yang menganut paham demokrasi baik demokrasi dalam pengertian formal (bentuk negara) ataupun demokrasi dalam pengertian materiel (demokrasi sebagai ide, isinya ditujukan guna kepentingan orang banyak). Kedua pengertian demokrasi itu bisa dirumuskan dalam suatu perumusan bahwa demokrasi dianggap sebagai suatu bentuk

dari pengelompokan-pengelompokan manusia, dimana sebagian besar anggota-anggotanya baik langsung maupun tidak langsung ikut serta dalam pimpinan dan dimana “kebebasan” atau “persamaan” dijamin oleh hukum<sup>1</sup>.

Demikian juga sejalan dengan pemikiran dari **Sudikno Mertokusumo** yang mengatakan bahwa hukum itu bukanlah merupakan suatu tujuan, tetapi merupakan sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non yuridis dan berkembang karena rangsangan diluar hukum itu sendiri dan faktor-faktor diluar hukum yang mempengaruhi itulah yang membuat hukum itu menjadi dinamis<sup>2</sup>.

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Menurut **Gustav Radbruch** termasuk kelompok yang abstrak ini adalah ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Penegakan hukum selalu melibatkan manusia di dalamnya dan melibatkan juga tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum. Apabila berbicara tentang penegakan hukum, maka pada hakekatnya berbicara tentang penegakan ide-ide serta konsep-konsep yang *note bene* adalah abstrak tersebut<sup>3</sup>. **Bagir Manan** telah menjelaskan bahwa penegakan hukum adalah suatu bentuk konkret dari penerapan hukum didalam masyarakat dimana hal tersebut dapat mempengaruhi aspek-aspek seperti perasaan hukum, kepuasan hukum dan kebutuhan akan keadilan hukum masyarakat. Penegakan hukum sendiri dapat memberikan feedback yang tidak kalah penting bagi pembentukan hukum itu sendiri<sup>4</sup>.

Pembangunan hukum adalah merupakan salah satu bentuk pembangunan yang dilakukan oleh negara dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya, hal ini juga telah diamanatkan dalam Preambule Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan demikian selanjutnya juga dinyatakan bahwa di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia adalah

---

<sup>1</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung, Yapemdo, cetakan kedua, 2000, hlm. 209

<sup>2</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2005, hlm. 40

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, hlm.7 & 12

<sup>4</sup> Susi Dwi Harijanti, Negara Hukum Yang Berkeadilan (dalam sambutan selalu editor Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof DR. H. Bagir Manan, SH MCL) 2011, hlm.xiv

negara hukum. Dengan demikian negara harus mampu mengayomi seluruh rakyatnya (warga negaranya) dan memperlakukan mereka sama di mata hukum seperti yang secara jelas dinyatakan dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konteks negara hukum dan negara yang sedang membangun, akan sangat diperlukan sekali kontribusi hukum sebagai suatu kaedah sosial dimana kaedah tersebut tidak akan lepas dari persoalan nilai (*value*) yang berlaku dalam suatu masyarakat, Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum yang baik adalah nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan nilai-nilai (*values*) tersebut adalah nilai yang seharusnya dimiliki oleh masyarakat yang sedang membangun, sehingga dapat dijelaskan bahwa hakikat pembangunan adalah masalah pembaharuan cara berpikir dan sikap yang hidup<sup>5</sup>. Pembangunan dipandang sebagai jembatan yang mampu merealisasikan negara hukum. Pembangunan dalam arti seluasnya-luasnya meliputi segala segi kehidupann masyarakat oleh karenanya peran dan fungsi hukum sebagai suatu pedoman dimaksudkan agar pembangunan yang sedang dilaksanakan tersebut berjalan dengan tertib dan memberikan rasa aman.

**Mochtar Kusumaatmadja** mengatakan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan teratur. Perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, dan hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan<sup>6</sup>. Lebih jauh **Sunaryati Hartono** menjelaskan terdapat 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan yakni:<sup>7</sup>

1. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. Hukum sebagai sarana pembangunan
3. Hukum sebagai sarana penegakan keadilan;
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Namun demikian keberadaan sistem hukum kita juga memiliki relevansi atau keterkaitan dengan kebijakan politik hukum yang ada. Dimana sorang ahli hukum tata negara **Tengku Moh Radhi** menjelaskan bahwasannya politik hukum adalah kebijakan

---

<sup>5</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006, hlm. 10

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 13-14.

<sup>7</sup> C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, 1991 hlm.56

yang dijalankan oleh pemerintah mengenai hukum dan kemana sistem hukum kita ini akan dibawa. Demikian pula yang dijelaskan oleh ahli hukum tata negara mengenai pengertian politik hukum, **Moh Machfud MD** mengatakan ”*legal policy atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara*”<sup>8</sup>. Jelas kiranya bahwa politik hukum tidak lain adalah garis kebijakan yang akan mempengaruhi berjalannya sistem hukum negara kita. Suatu undang-undang atau rancangan undang-undang merupakan produk hukum didalam produk hukum yang responsif atau populistik adalah suatu produk hukum yang didalamnya terdapat pencerminan rasa keadilan dan bisa memenuhi harapan masyarakat luas, dimana didalam proses pembuatannya memberikan kesempatan pada partisipasi masyarakat dan peranan kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat, hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan yang terjadi didalam masyarakat. Sedangkan produk hukum yang bersifat konservatif atau ortodoks adalah produk hukum yang isinya mencerminkan pandangan para sosial elite politik, lebih mengedepankan kemauan pemerintah, dan bersifat lebih menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara (*positivis instrumentalis*).

Pembangunan dalam bidang hukum dan juga mengenai kesadaran hukum telah mendapat tempat yang sangat penting dalam sejarah politik hukum nasional kita, hal ini sebagaimana tercermin dalam Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menyatakan bahwa pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang kearah modernisasi dalam segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang dapat mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa<sup>9</sup>. Hukum merupakan landasan pembangunan di bidang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Visi pembangunan Hukum Nasional adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa didalam bingkai Negara Kesatuan

---

<sup>8</sup> Moh Machfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2009, hlm. 1

<sup>9</sup> R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung, Alumni, 1989, hlm. 67

Republik Indonesia. Visi tersebut kemudian diimplementasikan dalam misi pembangunan hukum nasional dengan:<sup>10</sup>

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang ada;
2. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
3. Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi, serta;
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa

Kebutuhan akan perubahan dari sistem hukum kita terutama dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia, adalah hal yang harus segera dilakukan dan tidak bisa ditunda lagi, tentunya perubahan ini adalah merupakan upaya pembangunan sistem hukum pidana kita kearah yang lebih baik dan optimal sehingga mampu menjawab persoalan-persoalan yang terjadi dimasyarakat dewasa ini (globalisasi) tanpa mengaburkan nilai-nilai substantif yang ada didalamnya. Jika kita menelaah beberapa waktu ke belakang dapat dipahami bahwa sistem hukum pidana yang berlaku di Indonesia saat ini adalah hukum pidana yang telah dikodifikasikan, dimana aturan-aturannya telah disusun dalam suatu kitab undang-undang (*wetboek*), yang dinamakan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana selain itu sistem hukum pidana kita juga telah diunifikasi, yakni berlaku bagi semua golongan rakyat, tidak ada dualisme lagi seperti yang terjadi dalam sistem hukum perdata kita. Dari beberapa sistem hukum yang ada di di Indonesia hanya sistem hukum pidana saja yang memiliki “akta kelahiran yang tersendiri” dimana dalam Pasal VI Undang-Undang No.1 Tahun 1946 Jo. Swb. Nederlands-Indie dijelaskan bahwa nama resmi dari sistem hukum pidana Indonesia adalah W.v.S (*Wetboek van Starfrecht*) atau KUHP. Dan berbeda dengan KUHD ataupun KUHPerdata dan lainnya yang tidak memiliki akta kelahiran seperti halnya KUHPidana (Kitab Undang-undang Hukum Pidana)<sup>11</sup>. Adapun pengertian hukum pidana menurut **Prof Van Hamel** dalam bukunya *Inleiding Studie Nederlands Starfrecht* (1972) dimana beliau mengatakan:

---

<sup>10</sup> Azis Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm. 1-2

<sup>11</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, edisi revisi, 2008, hlm, 21

*“Hukum pidana adalah semua dasar-dasar dan aturan-aturan yang dianut oleh suatu negara dalam menyelenggarakan ketertiban hukum (rechtsorde) yaitu dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum dan menegakan nestapa kepada yang melanggar larangan-larangan tersebut<sup>12</sup>.*

Kemudian ada hal-hal yang tidak kalah pentingnya dalam memahami sistem hukum pidana bahwasannya ada beberapa asas dan prinsip-prinsip yang mendasari berlakunya hukum pidana, dimana didalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP, diadakan aturan-aturan mengenai batas-batas berlakunya perundang-undangan hukum pidana menurut waktu atau saat terjadinya perbuatan (asas legalitas atau dapat disebut sebagai *jurisdiksi razione temporis* ),sedangkan didalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 9 KUHP diadakan aturan-aturan mengenai batas-batas berlakunya perundang-undangan hukum pidana menurut tempat terjadinya perbuatan. Sedangkan bilamana ditinjau dari sudut negara ada beberapa prinsip yang dikenal seperti:

- Prinsip teritorial, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan hukum pidana berlaku bagi semua perbuatan pidana yang terjadi di dalam wilayah suatu negara baik yang dilakukan oleh warga negaranya sendiri maupun oleh orang asing;
- Prinsip personal (nasional aktif), dimana peraturan perundangan hukum pidana berlaku bagi semua perbuatan pidana yang dilakukan oleh warga negaranya, dimana pun dia melakukan perbuatan pidana meskipun perbuatan pidana tersebut terjadi diluar wilayah negara;
- Prinsip nasional pasif adalah bahwa peraturan perundangan hukum pidana suatu negara dapat berlaku terhadap perbuatan-perbuatan pidana yang terjadi di luar negara, hal ini dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan nasional.
- Prinsip universal, prinsip ini digunakan untuk melindungi kepentingan-kepentingan internasional dari perbuatan pidana tersebut;

Dari beberapa prinsip atau asas diatas Negara Indonesia menganut asas atau prinsip teritorial, hal ini dinyatakan dengan tegas di dalam Pasal 2 KUHP dimana dijelaskan bahwa ketentuan-ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia

---

<sup>12</sup> Ibid, hlm. 9

berlaku bagi setiap orang yang dalam wilayah Indonesia bersalah melakukan perbuatan pidana (*strafbarfeit*).

Namun sejalan dengan berjalannya waktu dan perkembangan jaman yang dipicu oleh adanya globalisasi dimana struktur masyarakat baik dalam skala nasional maupun internasional mengalami perubahan secara signifikan demikian pula masalah-masalah masyarakat menjadi sangat kompleks. Demikian pula perubahan terjadi pada struktur masyarakat Indonesia, sehingga peran dan fungsi KUHP yang begitu vital dalam sistem hukum kita terutama dalam ranah hukum publik akan sangat dibutuhkan.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses terbentuknya Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia yang dapat memberikan perlindungan dan pengayoman yang maksimal bagi seluruh masyarakat Indonesia dan Bangsa Indonesia?
2. Bagaimanakah hakikat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terkait hukum pidana?

### **Tujuan**

- a. Untuk mengetahui proses terbentuknya Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia yang dapat memberikan perlindungan dan pengayoman yang maksimal bagi seluruh masyarakat Indonesia dan Bangsa Indonesia.
- b. Untuk mengetahui hakikat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terkait hukum pidana.

## **II. KAJIAN TEORI**

### **2.1. Hakikat dan Ruang Lingkup Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik yang Berkaitan dengan Hukum Pidana**

- a. Asas-Asas dan Tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Keberadaan hukum dalam konteks masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh negara sebagai sarana yang dapat menjalankan kebijakan publik dengan lebih efektif.

Hukum bila ditinjau sebagai suatu sistem menurut ahli hukum Lawrence Friedman maka hukum memiliki 3 (tiga) komponen yakni:

1. *Legal Substance* (Substansi Hukum), yaitu peraturan perundang-undangan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
2. *Legal Structure* (Struktur Hukum) yang terdiri dari kelembagaan hukum dan sumber daya manusia hukum serta sarana dan prasarana hukum;
3. *Legal Culture* (Budaya Hukum) tercermin pada kesadaran hukum masyarakat.

Ketiga komponen tersebut diatas adalah merupakan aspek-aspek yang dapat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri. Sejalan dengan apa yang telah dijelaskan oleh **Friedman** mengenai komponen-komponen hukum yang dapat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri **Prof Northrop** juga telah memberikan sebuah pemikiran bahwasannya hukum itu *harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan bahwa hukum itu harus disesuaikan atau dengan keadaan yang telah berubah*<sup>13</sup>.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk manifestasi dari keberadaan suatu negara hukum yang tertuang dalam konstitusinya (Undang-Undang Dasar) maupun pada peraturan perundangan pelaksanaannya. Kekuasaan pembuatan atau pembentukan hukum (produk undang-undang) tersebut dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI). Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (perubahan 1) menegaskan, DPR RI adalah lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pelaksanaan fungsi legeslasi DPR RI sendiri juga merupakan bentuk perwujudan dari konsep negara hukum<sup>14</sup>.

Produk undang-undang adalah merupakan produk politik jika ditinjau dari *das sein* (kenyataan), namun jika ditinjau secara *das sollen* (cita hukum) maka politiklah yang seharusnya menjadi variabel hukum, dengan adanya pandangan bahwa undang-undang adalah produk politik maka perananan politik hukum pun sangat menentukan terhadap arah pembentukan suatu sistem hukum. Dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus dipahami adalah bahwa tidak ada satu pun undang-undang itu bersifat lengkap dan sempurna. Namun demikian yang perlu dicermati disini bahwa pembentuk undang-undang harus mencegah agar jumlah undang-undang tidak melampaui batas, cukup bahwa undang-undang yang baik itu *ada*, dan lebih penting lagi bahwa undang-undang itu *dipatuhi* tetapi untuk itu diperlukan lagi bahwa undang-

---

<sup>13</sup> Mochtar Kusumatmadja, *Op cit.* hlm. 79

<sup>14</sup> Azis Syamsudin, *Op cit.* hlm.3



undang itu harus *dikenal*<sup>15</sup>. Dalam hal teknis mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah memiliki aturan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No.12 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam Konsideran Undang-Undang No.12 Tahun 2011 telah dijelaskan bahwa tujuan dari pembentukan suatu perundangan-undangan di negara kita adalah disamping untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum juga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut didalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 juga telah memberikan pedoman bagi pembentukan perundang-undangan sampai kepada pemberian hak uji materiil bagi suatu peraturan perundang-undangan yang isinya dinilai telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945<sup>16</sup>.

Kemudian dalam hal pembentukan atau pembuatan suatu peraturan perundang-undangan seorang pakar perundang-undangan **I.C. van der Vlies** dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;

---

<sup>15</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung, Mandar Maju, Cetakan III, 2002, hlm. 231

<sup>16</sup> Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual<sup>17</sup>.

Sejalan dengan apa yang telah disebutkan oleh Vlies mengenai asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pandangan dari **Prof A. Hamid Attamimi** juga tidak jauh berbeda mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang juga bersimpul pada dua asas penting yakni asas formal dan asas material. Berdasarkan asas-asas formal dan material tersebut. Asas-asas dalam membentuk peraturan perundang-undangan juga diatur dalam Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan apabila dicermati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang diatur dalam UU No10 Tahun 2004 yang telah diganti dengan UU No.12 Tahun 2011 relatif sama dengan asas-asas formal dan material, baik dari Van der Vlies maupun Hamid Attamimi. Selanjutnya Professor Attamimi membuat suatu urutan dari asas-asas yang patut bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, susunan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Cita hukum Indonesia, yakni Pancasila;
2. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan asas sistem konstitusi;
3. Asas lainnya meliputi ;
  - a) Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
  - b) Asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Demikian juga halnya mengenai berlakunya suatu undang-undang terdapat beberapa asas dimana tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif, artinya agar supaya undang-undang tersebut bisa mencapai

---

<sup>17</sup> I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 253-254.

<sup>18</sup> Azis Syamsudin, *Loc cit*

tujuannya sehingga dapat dikatakan bahwa undang-undang tersebut efektif, asas-asas tersebut menurut **Purbacaraka** dan **Soerjono Soekanto** antara lain:<sup>19</sup>

1. Undang-Undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang telah disebutkan dengan jelas dalam undang-undang, serta terjadi setelah undang-undang berlaku;
2. Undang-undang yang dibuat Penguasa lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut;
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu, artinya undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku di mana diatur mengenai hal tertentu, menjadi tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang yang berlaku belakangan mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).

Sementara itu, sasaran dari undang-undang yang akan dibentuk disesuaikan dengan arah dan kebijakan program pembentukan undang-undang diberbagai bidang yang meliputi, antara lain:

1. RUU yang merupakan perintah dari UUD 1945;
2. RUU yang merupakan perintah dari Ketetapan MPR RI;
3. RUU yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain;

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, cetakan ke 10, 2011, hlm. 11-12

4. RUU yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional, dan
5. RUU yang mendorong percepatan reformasi.

Sebagai suatu catatan di Indonesia perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legeslasi Nasional (Prolegnas). Dimana eksistensi dari Prolegnas diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No.10 Tahun 2004, lebih lanjut diatur dalam bagian “penjelasan pasal demi pasal untuk pasal 15 ayat (1)”. Dijelaskan bahwa agar pembentukan undang-undang perlu dilakukan berdasarkan Prolegnas, keberadaan Prolegnas ini sendiri tetap dilanjutkan setelah UU No.10 Tahun 2010 diganti oleh UU No.12 Tahun 2011. Dalam Prolegnas ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat karena Prolegnas memuat program diantaranya; legislasi jangka panjang, jangka menengah, atau jangka tahunan, dan Prolegnas hanya memuat program penyusunan undang-undang tingkat pusat. Penyusunan Prolegnas itu sendiri dilakukan secara terkoordinasi, terarah dan terpadu yang melibatkan partisipasi bersama antara DPR RI dan Pemerintah. Namun disini suatu peraturan perundang-undangan juga dapat dilakukan diluar sistem Prolegnas bilamana dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan suatu rancangan undang-undang mencakup hal untuk mengatasi keadaan yang luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang (Pasal 23 ayat 2 Undang-Undang No.12 Tahun 2011).

Hal lain yang tak kalah pentingnya didalam proses perencanaan undang-undang adalah ketepatan substansi atau materi yang menjadi muatan dari pembentukan suatu undang-undang, dalam perancangan undang-undang hukum pidana, maka pengetahuan akan ilmu hukum pidana mutlak dibutuhkan, terutama ilmu pengetahuan hukum pidana materiil, Professor **Mr. G.A van Hamel** telah menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan tentang hukum pidana materiil itu sebagai *de leer der strafrechtelijke aansprakelijkheid* atau sebagai ajaran mengenai pertanggungjawaban menurut hukum pidana. Menurut Profesor van Hamel, ilmu pengetahuan tentang hukum pidana itu merupakan suatu ilmu pengetahuan hukum yang melihat seluruh permasalahan di dalam hukum pidana menurut ilmu pengetahuan hukum<sup>20</sup>. Lebih jauh dikatakan oleh van Hamel bahwa ilmu pengetahuan hukum pidana itu juga merupakan suatu ilmu pengetahuan antropologis

---

<sup>20</sup> P.A.F Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, Cetakan ke III, 1997, hlm.22

dan suatu ilmu pengetahuan sosial, karena menurutnya kejahatan itu bukan saja merupakan suatu perbuatan yang terlarang dan diancam dengan suatu hukuman oleh undang-undang, melainkan juga ia merupakan suatu *tindakan manusia* dan suatu *gejala kemasyarakatan*, yakni sebagai gejala yang dapat mengancam keamanan, sehingga dapat dipandang juga sebagai suatu gejala *sosial patologis*. Dengan demikian, maka hukuman yang diberikan akibat perbuatan pidana tersebut bukan hanya dimaksudkan untuk memberikan suatu penderitaan (*nestapa*) kepada si pelaku, akan tetapi hal yang jauh lebih penting lagi adalah untuk *mempertahankan keamanan didalam lingkungan masyarakat* itu sendiri atau dengan perkataan lain juga telah mempunyai fungsi sosial. Disamping itu Indonesia sebagai bagian dari suatu sistem masyarakat internasional adalah hal yang logis bahwa dalam rancangan undang-undang yang menyangkut sistem hukum pidana Indonesia juga harus tanggap terhadap jenis-jenis kejahatan atau tindak pidana yang mempunyai element atau unsur asing seperti kejahatan-kejahatan yang bersifat transnasional (terorisme, senjata pemusnah massal, kejahatan lingkungan, pelanggaran sosial dan ekonomi, genosida dan sebagainya) ini adalah ancaman dan tantangan yang dihadapi oleh bangsa-bangsa di dunia pada abad 21 sehingga memerlukan filosofi dan paradigma yang relevan dengan karakteristik ancaman dan tantangan yang dimaksud, dimana jenis-jenis kejahatan transnational ini tidak lagi “mengakui” batas suatu negara, sehingga sepatutnya melahirkan suatu bentuk tanggung jawab bersama (*collective responsibility*) yang kemudian ditingkatkan perannya menjadi keamanan bersama (*collective security*)<sup>21</sup>.

### **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **3. 1. Fenomena Praktik Prostitusi di Lokalisasi Penelitian**

### **IV. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian diatas disini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwasannya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan adalah suatu pekerjaan yang tidak mudah atau memudahkan, karena suatu rancangan undang-undang adalah manifestasi atau kristalisasi dari berbagai sistem nilai, norma dan kaidah, oleh karenanya dalam hal

---

<sup>21</sup> Romli Atmasasmita, *Hukum Pidana Internasional Dalam Kerangka Perdamaian dan Keamanan Internasional*, Jakarta, Fikahati Aneska, 2010, hlm. 9

ini asas-asas, landasan-landasan serta muatan materi adalah hal yang terpenting dalam tahap pembentukan suatu rancangan undang-undang. Sehingga diharapkan rancangan undang-undang tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia dapat memberikan perlindungan dan pengayoman yang maksimal bagi seluruh masyarakat Indonesia dan Bangsa Indonesia. Oleh karenanya sangatlah wajar jika dibutuhkan sumber daya manusia (skill) yang memadai dari para pembentuk undang-undang itu sendiri karena pemikiran dari mereka tidak saja harus berwawasan nasional akan tetapi wawasan global juga merupakan suatu kebutuhan yang tidak dapat diabaikan lagi keberadaannya dalam perkembangan hukum saat ini. Serta tak kalah pentingnya dalam hal ini adalah pencapaian keadilan dan kepastian hukum yang dapat diwujudkan secara optimal sebagai bagian dari aspek penegakan hukum (*law enforcement*).

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung, Yapemdo, cetakan kedua, 2000;
- Azis Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011;
- C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, 1991;
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung, Mandar Maju, Cetakan III, 2002;
- Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2008;
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006;
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, edisi revisi, 2008
- Moh Machfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2009;
- P.A.F Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, Cetakan ke III, 1997;
- R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung, Alumni, 1989;

Romli Atmasasmita, *Hukum Pidana Internasional Dalam Kerangka Perdamaian dan Keamanan Internasional*, Jakarta, Fikahati Aneska, 2010;

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, cetakan ke 10, 2011;

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2005;

Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009;

TIM PKHTN Unpad *Negara Hukum Yang Berkeadilan* (dalam sambutan selalu editor Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof DR. H. Bagir Manan, SH MCL) 2011

**Undang-undang :**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;  
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;  
Undang-Undang No.10 Tahun 2004;