

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik, hal ini ditegaskan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1). Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Namun dalam prakteknya sistem yang dibangun dalam kerangka bernegara mengamanatkan adanya pembagian urusan kepada pemerintah daerah.

Politik hukum pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah membagi apa yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat dan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah baik Provinsi maupun kabupaten/kota. Yang salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah menyusun Perda (Perda).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, hal ini disebutkan bahwa pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut konstitusi dalam Pasal 18 ayat (6)

menyatakan pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain dalam rangka untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penetapan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah maupun program pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah terutama melakukan perencanaan pembangunan di daerah sesuai dengan kekhususan dan keberagaman daerah itu sendiri.

Kedudukan Perda dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan (PUU) diatur dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perda berada pada lapisan terendah dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan (PUU) di Indonesia. Atas dasar itu materi muatan Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan PUU yang setingkat maupun dengan peraturan PUU yang lebih tinggi derajatnya.

Pembentukan Perda merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah. Atas dasar itu pembentukan Perda harus dilakukan secara taat asas. Agar

pembentukan Perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian tahapan yang harus dilalui dalam menyusun Perda. Dalam Ketentuan Umum Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 disebutkan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, Perda juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Perda tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan Perda telah diatur secara rinci dalam Peraturan Perundang-Undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan penyusunannya.

Menurut Bagir Manan, dikatakan bahwa syarat-syarat agar suatu Peraturan Perundang-Undangan itu dinyatakan baik adalah:

1. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar;
2. Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis; dan
3. Peraturan Perundang-Undangan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian¹.

Dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa :

1. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh

¹ Bagir Manan, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah. (Bandung: LPPM Unisba, 1995),12-13.

Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Kemudian dalam perkembangannya terdapat perubahan terhadap Undang-Undang tersebut dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Sehingga Ketentuan ayat 2 Pasal 58 diubah sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

1. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan pasal 58 ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 memberikan kewenangan kepada Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka dalam hal ini akan menjadi kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham.

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

tersebut di atas, Bapemperda masih memiliki eksistensi dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Ranperda yang berasal dari DPRD, namun pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terkait pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi terhadap Ranperda, tidak lagi dikoordinasikan oleh Alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi yakni Bapemperda tetapi dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Banyaknya peraturan daerah yang di batalkan atau direvisi oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri menandakan adanya problem baik secara substansi maupun secara administratif pada Perda. Pembatalan atau revisi tersebut lebih banyak disebabkan oleh alasan substansi atau materi muatan dari Perda yang tidak harmonis dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan di atasnya.²

Harmonisasi Ranperda merupakan upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu Ranperda dengan Peraturan Perundang-Undangan, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain

² Dani Muhtada, Ayon Diniyanto, Harmonisasi Perda: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017, 10.

Peraturan Perundang-Undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).

Beralihnya kewenangan terkait harmonisasi Ranperda dari kelembagaan DPRD ke Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM tentu tidak serta merta dapat dilaksanakan secara langsung. Bahkan di beberapa daerah menemukan kesulitan untuk melakukan harmonisasi Ranperda karena keterbatasan personil fungsional perancang Peraturan Perundang-Undangan.

Harmonisasi Ranperda di Kanwil kementerian Hukum dan HAM dipandang justru menambah daftar Panjang mekanisme pembentukan Perda. Belum lagi di dalam Undang-Undang tidak secara tegas menyebutkan batas waktu yang diberikan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam melaksanakan Harmonisasi Ranperda sehingga tidak ada kepastian hukum. Belum diaturnya model kegiatan pengharmonisasian di Kanwil juga menjadi hambatan dalam proses pembentukan Perda.

Di beberapa daerah pengharmonisasian Ranperda dilaksanakan dengan model Rapat dengan mengundang penginisiat, ada pula yang melaksanakan pengharmonisasian secara internal. Jadi cukup dengan mengirim draf Ranperda ke Kanwil lalu dibahas secara internal di Kanwil dan hasilnya dikirim ke Pemerintah Daerah atau DPRD. Tidak adanya model pelaksanaan pengharmonisasian yang baku juga menjadi

kelemahan di dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga di pandang tidak memberikan kepastiaan hukum.

Disamping itu yang lebih prinsip menurut penulis bahwa hasil harmonisasi Ranperda yang dilakukan oleh kanwil sudah menyentuh konten substansi pengaturan dari Ranperda yang di harmonisasi bahkan mencoba untuk merumuskan menambahkan pengaturan baru. Dimana kita ketahui bahwa substansi pengaturan adalah domain dari pembentuk Perda dalam hal ini adalah DPRD. Sehingga banyak kalangan Anggota DPRD berpendapat bahwa Kanwil sudah bertindak diluar dari kewenangannya dan mencoba untuk memberikan warna baru dalam substansi pengaturan dari Ranperda yang diharmonisasi.

Hal itu dapat memberikan kesan bahwa Kanwil Hukum sebagai “lembaga penitipan pasal” sehingga stigma itu harus di buktikan kemudian dengan kerja-kerja perancang Perundang-Undangan yang profesional dan akuntabel.

Pembentukan Perda merupakan domain DPRD dan Pemerintah Daerah, hal mana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUDNRI bahwa *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”* kewenangan pengharmonisasian Ranperda dari DPRD ke Kanwil Kementerian Hukum dan HAM berpotensi sebagai bentuk intervensi dan pelemahan terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah.

Atas hal tersebut, penulis akan melakukan penelitian yang berjudul **“Pengharmonisasian Ranperda Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan, peneliti menentukan beberapa pokok permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan ?
2. Bagaimana pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaturan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi bagaimana pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.

Manfaat Penelitian:

1. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan dan bahan pemikiran tentang pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan dan bahan pemikiran terhadap kendala dalam proses pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran peneliti di berbagai perpustakaan Kampus dan penelusuran media digital via internet tentang penelitian yang berkaitan dengan judul harmonisasi ranperda dalam pelaksanaan fungsi pembentukan perda di DPRD, maka belum ditemukan adanya skripsi maupun tesis Hukum yang menulis dan meneliti judul tersebut di atas. Namun terdapat berbagai karya tulis ilmiah yang terkait dengan harmonisasi ranperda, sebagai berikut :

Matrik Keaslian Penelitian Tesis

Nama Penulis	: Monica Descariana	
Judul Tulisan	: Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Jawa Tengah.	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2024	
Perguruan Tinggi	: Universitas Sebelas Maret	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian

Isu dan Permasalahan : Fokus penelitian Jurnal ini mengkaji keberjalanan harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan skala daerah pada Kantor Wilayah Hukum dan Hak Asasi Manusia di Jawa Tengah.	Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.
Metode Penelitian : Penelitian Empiris	Penelitian Empiris
Hasil & Pembahasan : terdapat sejumlah permasalahan dalam proses harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah. Permasalahan tersebut disebabkan oleh tiga faktor, yakni ketidaksesuaian antara permohonan dan pengesahan harmonisasi Raperda dan Raperkada, Fasilitasi harmonisasi Raperda dan Raperkada, serta komunikasi dan koordinasi antara pemohon harmonisasi dengan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.	Harmonisasi Ranperda merupakan bagian integral dari pembentukan perda, meskipun pelaksanaannya kini berada di bawah koordinasi Kanwil Kemenkumham. Hal ini tidak mengurangi kewenangan DPRD, melainkan bertujuan untuk memperkuat kualitas perda. Hambatan dalam pelaksanaan harmonisasi, termasuk draft Ranperda yang belum memenuhi standar teknis dan substansi, serta keterbatasan jumlah tenaga legal drafter yang berdampak pada waktu penyelesaian harmonisasi.

Nama Penulis	: Mahmud Alfi Syifa' Alfi
Judul Tulisan	: Implementasi Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (Harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Kota Malang).

Kategori : Jurnal		
Tahun : 2024		
Perguruan Tinggi : Universitas Darul Ulum		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) di Kota Malang. Peraturan ini mengatur prosedur dan mekanisme yang harus dilalui dalam proses harmonisasi Raperda, untuk memastikan konsistensi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan nasional. Dalam penelitian ini, pendekatan yuridis empiris digunakan untuk mengkaji bagaimana proses harmonisasi dilaksanakan, termasuk peran Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Timur, serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya.		Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.
Metode Penelitian : Normatif Empiris		Penelitian Empiris
Hasil & Pembahasan : Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun peraturan ini telah diterapkan, terdapat beberapa tantangan yang dihadapi, seperti keterbatasan sumber daya manusia dan kurangnya koordinasi antara pemerintah daerah dan Kemenkumham. Selain itu, penelitian ini juga memberikan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas harmonisasi peraturan di		Harmonisasi Ranperda merupakan bagian integral dari pembentukan perda, meskipun pelaksanaannya kini berada di bawah koordinasi Kanwil Kemenkumham. Hal ini tidak mengurangi kewenangan DPRD, melainkan bertujuan untuk memperkuat kualitas

tingkat daerah, sehingga produk hukum yang dihasilkan lebih berkualitas dan sesuai dengan kerangka hukum nasional.	perda. Hambatan dalam pelaksanaan harmonisasi, termasuk draft Ranperda yang belum memenuhi standar teknis dan substansi, serta keterbatasan jumlah tenaga legal drafter yang berdampak pada waktu penyelesaian harmonisasi.
--	---

Nama Penulis	: Muhammad Roqib.	
Judul Tulisan	: Harmonisasi Perda Kabupaten/Kota Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU/XIII/2015.	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2015	
Perguruan Tinggi	: Universitas Muhammadiyah Gresik	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Fokus jurnal ini bagaimana memastikan harmonisasi peraturan daerah kabupaten/kota dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.		Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.
Metode Penelitian	: Penelitian Normatif	Penelitian Empiris

Hasil & Pembahasan : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tersebut dalam implementasinya tidak menghilangkan kendali pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah, termasuk dalam hal pembuatan peraturan daerah kabupaten/kota. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah diberi kewenangan melakukan pengawasan secara preventif terhadap pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota. Pengawasan itu lebih ditekankan pada pemeriksaan materi muatan yang lebih ketat terhadap rancangan perda kabupaten/kota pada saat permohonan nomor register. Pemeriksaan materi muatan rancangan perda kabupaten/kota itu berkaitan dengan apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan. Sementara itu, pemerintah kabupaten/kota yang tidak mematuhi pengawasan secara preventif yang dilakukan oleh Gubernur dalam hal pembentukan perda dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administratif, sanksi penundaan evaluasi rancangan perda, sanksi penundaan atau pemotongan dana alokasi umum (DAU) dan atau dana bagi hasil (DBH). Dengan pengawasan preventif yang maksimal maka akan tercipta harmonisasi perda kabupaten/kota dengan peraturan perundang-undangan lainnya.	Harmonisasi Ranperda merupakan bagian integral dari pembentukan perda, meskipun pelaksanaannya kini berada di bawah koordinasi Kanwil Kemenkumham. Hal ini tidak mengurangi kewenangan DPRD, melainkan bertujuan untuk memperkuat kualitas perda. Hambatan dalam pelaksanaan harmonisasi, termasuk draft Ranperda yang belum memenuhi standar teknis dan substansi, serta keterbatasan jumlah tenaga legal drafter yang berdampak pada waktu penyelesaian harmonisasi.
--	---

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Konsep Pembentukan dan Asas Materi Muatan Perda

Merujuk pada tema utama dalam proposal penelitian ini, yakni akuntabilitas pembentukan Perda, maka sangat relevan apabila dalam pembahasan ini, dikaji tentang teori pembentukan Perda (sebagai salah satu produk Perundang-Undangan).

T. Koopmans (Lauddin Marsuni 5 : 2016) memberikan pengertian teori Perundang-Undangan sebagai sekumpulan pemahaman-pemahaman, titik-titik tolak, dan asas-asas yang saling berkaitan, yang memungkinkan kita memahami lebih baik terhadap sesuatu Perundang-Undangan yang kita coba mendalaminya³.

A. Hamid S. Attamimi (Lauddin Marsuni 5 : 2016) mengartikan kata “teori” sebagai cabang, bagian, segi atau sisi dari ilmu pengetahuan dibidang Perundang-Undangan, dan dengan demikian bersifat kognitif atau bersifat memberi pemahaman, terutama mengenai serangkaian pemahaman dasarnya. Sementara kata “Perundang-Undangan” mengacu pada pengertian :

1. Keseluruhan peraturan-peraturan negara, dan
2. Proses kegiatan pembentukan peraturan-peraturan tersebut.

Lebih lanjut, A. Hamid S. Attamimi memberikan pengertian teori Perundang-Undangan adalah cabang atau sisi lain dari ilmu Perundang-Undangan, yang bersifat kognitif dan berorientasi kepada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar dibidang Perundang-Undangan⁴.

³ Lauddin Marsuni, 2016. Hukum Perundang-Undangan di Indonesia Teori dan Praktek, Penerbit Litera Institute, Makassar, 5

⁴ *Ibid*, Hal. 5

Berikutnya terkait asas hukum pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Maria Farida Indrati Soeprapto (196:1998), baik dalam hal isinya maupun dalam hal bentuknya, harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat itulah dalam kajian ilmu Perundang-Undangan lebih dikenal dengan “asas-asas hukum umum pembentukan Undang-Undang⁵”

Menurut I.C. van der Vlies (Lauddin Marsuni 16 : 2016), yang dimaksud dengan asas-asas hukum dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah asas-asas yang mengandung dalil-dalil hukum. Lebih lanjut Van der Vlies menyatakan bahwa sumber temuan asas-asas hukum adalah :

1. Saran-saran dari badan raad van state;
2. Bahan-bahan pembahasan rancangan Undang-Undang dalam sidang parlemen;
3. Keputusan-keputusan Hakim;
4. Petunjuk-petunjuk teknis Perundang-Undangan; dan
5. Hasil-hasil komisi penyempurnaan Peraturan Perundang-Undangan.⁶

Pemenuhan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebabkan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk itu akan berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis maupun sosiologis.

Pada hakikatnya, setiap hukum, termasuk Peraturan Perundang-Undangan, berpijak pada asas hukum. Secara teoritik, asas hukum diartikan sebagai instrumen penilaian yang bersifat fundamental terhadap hukum, baik dalam bentuk Perundang-Undangan maupun dalam bentuk putusan hakim pengadilan.

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. Ilmu Perundang-Undangan: Dasar Pemikirannya. Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 196

⁶ Lauddin Marsuni, 2016. *Hukum Perundang-Undangan di Indonesia Teori dan Praktek*, Penerbit Litera Institute, Makassar, 17

Menurut Bellefroid (Lauddin Marsuni 17 : 2016), pengertian asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum lebih kepada pengedepanan hukum positif dalam suatu masyarakat⁷.

Sedangkan menurut P. Scholten (Lauddin Marsuni 17 : 2016), asas hukum ialah kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesesuaian kita pada hukum yang merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawa yang umum, akan tetapi yang tidak boleh tidak harus ada⁸.

The Liang Gie (Lauddin Marsuni 17 : 2016) berpendapat, asas hukum merupakan suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan⁹.

Sementara itu, Hendrik Van Eikema Hommes (Lauddin Marsuni 17 : 2016) mengatakan bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, tetapi perlu dianggap sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku tersebut. Pembentukan hukum praktis itu perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain pengertian asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif¹⁰.

Berdasarkan beberapa pengertian asas hukum yang dikemukakan oleh para pakar tadi, Lauddin Marsuni (17: 2016) menyimpulkan bahwa asas hukum adalah :

⁷ *Ibid*, Hal. 17

⁸ *Ibid*, Hal. 17

⁹ *Ibid*, Hal. 17

¹⁰ *Ibid*, Hal. 17

- a. Bukan merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dan peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam Peraturan Perundang-Undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut;
- b. Instrumen penilaian terhadap kaidah atau norma hukum (baik dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan maupun dalam bentuk putusan hakim);
- c. Menjadi rujukan atau pedoman kerja bagi perancang Peraturan Perundang-Undangan¹¹.

Asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan secara konkret atau dalam bentuk pasal seperti misalnya asas *dubio pro reo*, asas *res judicata pro veritate habetur*, asas *lex posteriori derogat legi priori* dan lain sebagainya, akan tetapi, tidak jarang juga asas hukum dituangkan dalam peraturan konkret seperti misalnya asas *the presumption of innocence* yang terdapat dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 dan asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* seperti yang terantun dalam pasal 1 ayat (1) KUHP.

Kalau peristiwa hukum yang konkret itu dapat diterapkan secara langsung pada peristiwanya, maka asas hukum diterapkan secara tidak langsung.

Asas hukum merupakan bagian dari hidup kejiwaan manusia sehingga setiap manusia memandang asas hukum sebagai suatu kehendak yang akan

¹¹ *Ibid*, Hal. 17

diraih. Sementara itu, tujuan hukum adalah untuk kesempurnaan masyarakat atau suatu cita-cita. Adapun kaidah hukum merupakan suatu norma yang mengatur perilaku manusia. Dalam hubungan antara asas hukum dan kaidah hukum yang konkret itulah terdapat sifat hukum.

Pada umumnya, asas hukum berubah mengikuti kaidah hukumnya, sedangkan kaidah hukum dengan sendirinya akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat dan terpengaruh pada waktu dan tempat. Akan tetapi, ada kaidah yang berkembang, sedangkan peraturan hukum konkretnya tidak mengalami perubahan. Sebagai contoh dapat dikemukakan pasal 1365 BW. Bunyi pasal 1365 dari pertama dibuat sampai sekarang tidak berubah, tetapi kaidah atau nilai yang terdapat di dalam pasal 1365 BW, yaitu isi (penafsiran) pengertian perbuatan melawan hukum, itu mengalami perubahan.

Asas hukum Perundang-Undangan adalah asas yang dijadikan rujukan oleh perancang Peraturan Perundang-Undangan yang dibedakan menjadi asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012).

Asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan dapat dibatalkan atau batal

demokrasi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, yaitu pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan;
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang - Undangan harus mempertimbangkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan pelbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mulai dari perencanaan , penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan, bersifat transparan atau terbuka.

Selanjutnya berkaitan dengan asas materi muatan Peraturan Perundang-Undangan meliputi :

- a. Pengayoman, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman dalam masyarakat.
- b. Kemanusiaan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Kenusantaraan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, dan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
- f. Bhinneka Tunggal Ika, yaitu bahwa materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

- g. Keadilan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender maupun status sosial;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

2. Konsep Hierarki, Jenis dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah urutan sistematis peraturan Perundang-Undangan dari yang tertinggi hingga terendah. Peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber dan dasar peraturan-peraturan dibawahnya. Setiap peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya.

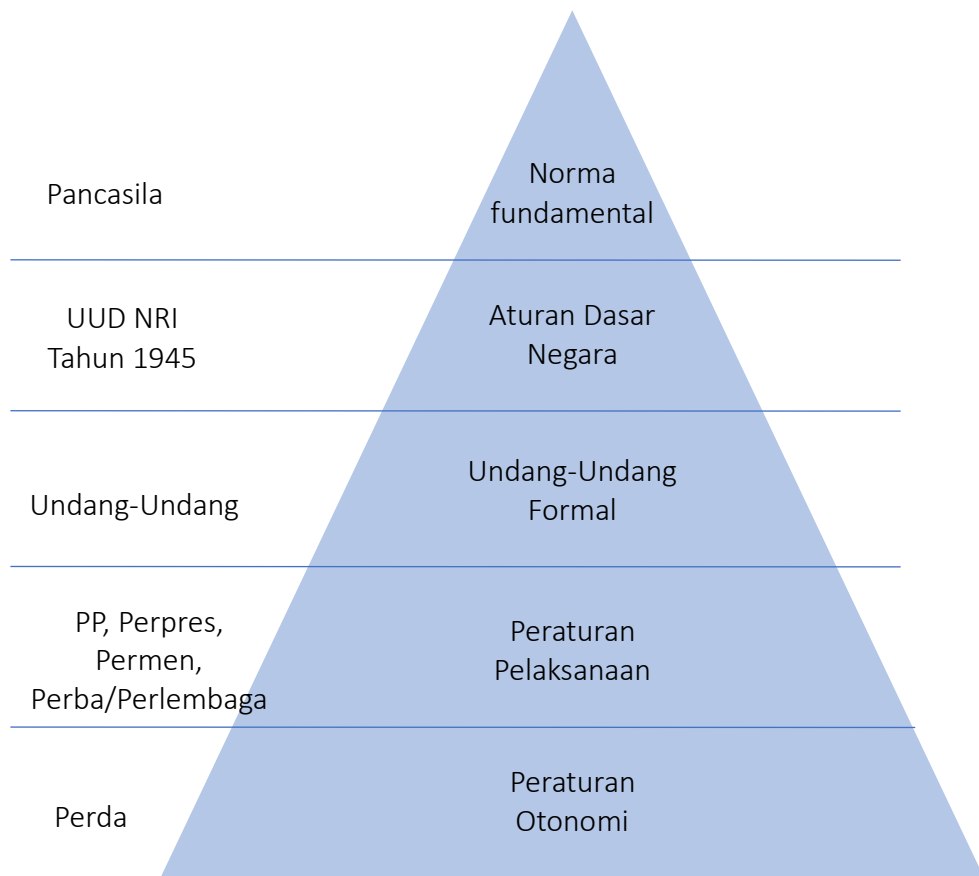
Sistem hierarki ini dikenal dengan *stufenbau theorie* yang secara sistematis mengurutkan Peraturan Perundang-Undangan dari yang tertinggi. Penerapan teori ini dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Norma fundamental negara;
- b. Aturan dasar negara;
- c. Undang-Undang formal;
- d. Peraturan pelaksanaan; dan
- e. Peraturan otonom.

Tata susunan Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia berdasarkan *steufenbau theorie* Lauddin Marsuni (26: 2016) dapat digambarkan sebagai berikut berdasarkan susunan pemerintahan negara :

Gambar 1

Hierarki atau tata susunan Peraturan Perundang-Undangan dengan tingkat pemerintah pusat

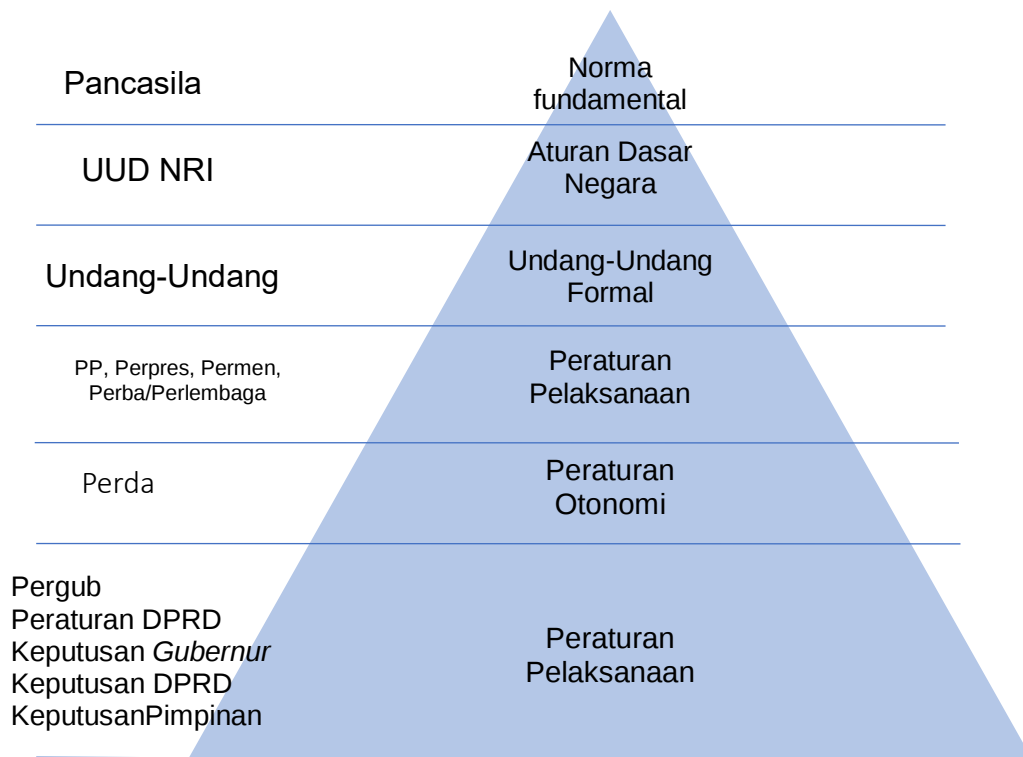


Gambar 1 : Tata susunan Perundang-Undangan Nasional

Dari gambar di atas dapat kita lihat Pancasila sebagai norma fundamental Negara Republik Indonesia berada pada puncak tata susunan Peraturan Perundang-Undangan¹². Kemudian selanjutnya dapat kita lihat hierarki Peraturan-Undangn di tingkat pemerintah Provinsi.

Gambar 2

Hierrarki atau tata susunan Peraturan Perundang-Undangan dengan tingkat pemerintah daerah Provinsi :



Gambar 2 : Tata susunan Perundang-Undangan Provinsi

Pada bagian paling bawah dapat kita lihat beberapa jenis produk hukum di daerah sebagai peraturan pelaksana dari Perda.

¹² Lauddin Marsuni, 2016. *Hukum Perundang-Undangan di Indonesia Teori dan Praktek*, Penerbit Litera Institute, Makassar, 26

Hierarki atau susunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut :

1. UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Perda Provinsi; dan
7. Perda Kabupaten Kota.

Selain jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga masih terdapat jenis Peraturan Perundang-Undangan yang dapat ditetapkan oleh lembaga negara, yaitu :

1. Peraturan MPR;
2. Peraturan DPR;
3. Peraturan DPD;
4. Peraturan Mahkamah Agung;
5. Peraturan Mahkamah Konstitusi;
6. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan;
7. Peraturan Komisi Yudisial;
8. Peraturan Bank Indonesia;
9. Peraturan Menteri;

10. Peraturan badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau atas perintah Undang-Undang;
11. Peraturan DPRD;
12. Peraturan Gubernur;
13. Peraturan DPRD Kabupaten/Kota;
14. Peraturan Bupati/Walikota; dan
15. Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat.

Validitas keberlakuan semua jenis Peraturan Perundang-Undangan dibawah aturan dasar negara (UUD 1945) merujuk pada asas hierarki, sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu :

1. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki; dan
2. Diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut Lauddin Marsuni (30: 2016) Validitas atau keberlakuan norma atau kaidah hukum suatu Peraturan Perundang-Undangan ditentukan oleh asas : (a) hierarki dan (b) asas kewenangan.¹³

Lebih lanjut menurut Lauddin Marsuni (30: 2016) norma atau kaidah hukum suatu Peraturan Perundang-Undangan yang bertentangan dengan asas hierarki dan asas kewenangan dapat dilakukan upaya hukum melalui *review*, berupa :

- a. *Judicial review*;
- b. *Legislative review*; dan

¹³ Lauddin Marsuni, 2016. *Hukum Perundang-Undangan di Indonesia Teori dan Praktek*, Penerbit Litera Institute, Makassar, 30

c. *Executive review*¹⁴.

Judicial review (hak uji materil) merupakan kewenangan lembaga peradilan (Mahkamah Konstitusi) untuk menguji kesahihan dan daya laku Undang-Undang atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, atau Mahkamah Agung atas Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang atas Undang-Undang.

Sejalan dengan hal tersebut Menurut Dian Rositawati (1: 2005) :

Judicial review dapat dilakukan terhadap produk Peraturan Perundang-Undangan, baik yang dihasilkan oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif, dihadapat konstitusi yang berlaku. Kewenangan untuk melakukan *judicial review* melekat pada fungsi hakim sebagai subjek, bukan pejabat lain (legislatif dan eksekutif).

Berkaitan dengan hal tersebut menurut Jimly Asshiddiqie (1: 1999):

judicial review merupakan upaya pengujian oleh lembaga *judicial* terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif) dalam rangka penerapan prinsip *check and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).

Kedua pendapat ahli tersebut sebenarnya sama mempertegas bahwa semua produk Perundang-Undangan yang dibentuk oleh sebuah lembaga yang mempunyai otoritas, dapat dilakukan pengujian oleh sebuah lembaga negara yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang.

Berikutnya *legislative review* menurut Lauddin Marsuni (31 : 2016) adalah :

Upaya ke lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu Peraturan Perundang-Undangan. Misalnya, pihak yang keberatan terhadap suatu Undang-Undang dapat meminta *legislative review* ke Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Untuk mengubah Undang-Undang tertentu.¹⁵

Dengan kata lain *legislative review* adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh setiap orang dimana ia bisa meminta agar lembaga legislatif

¹⁴ *Ibid*, Hal. 30

¹⁵ Lauddin Marsuni, 2016. *Hukum Perundang-Undangan di Indonesia Teori dan Praktek*, Penerbit Litera Institute, Makassar, 31

melakukan revisi terhadap produk hukum yang dibuatnya dengan alasan, misalnya Peraturan Perundang-Undangan itu sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, atautkah bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau sederajat dengannya.

Selanjutnya berkaitan dengan *executive review* menurut Paulus Efendi Lotulung (Lauddin Marsuni 31: 2016) :

Executive review adalah segala bentuk produk hukum pihak eksekutif yang diuji oleh baik kelembagaan maupun kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini, terdapat *control internal* yang dilakukan oleh cabang dari pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang di keluarkan, baik dalam bentuk *regeling* maupun *beschikking*¹⁶

Sedangkan Zainal Arifin Hoesein memberikan pendapat mengenai cara dan tujuan *executive review* yakni :

Objek *executive review* adalah peraturan yang bersifat *regeling* melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian yang disebut *executive review* ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh (eksekutif) tetap sinkron atau searah dan juga konsisten, serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.¹⁷

Pemberlakuan *executive review* dewasa ini telah diatur dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Proses *executive review* Perda dilakukan dalam bentuk pengawasan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri.

Kewenangan hak uji Perundang-Undangan di Indonesia dapat dilakukan oleh tiga lembaga, yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif. Kewenangan tersebut diberikan sesuai dengan isi materi Perundang-Undangannya. Walaupun kewenangan hak menguji sepenuhnya dilakukan oleh badan yudikatif, akan tetapi

¹⁶ Lauddin Marsuni, 2016. *Hukum Perundang-Undangan di Indonesia Teori dan Praktek*, Penerbit Litera Institute, Makassar, 31

¹⁷ Zainal Arifin Hoesein. 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Peraturan Perundang-Undangan*, Raja Grafindo Persada. Jakarta, 22

juga bisa dilakukan oleh badan legislatif dan eksekutif, sehingga tercipta sistem *check and balances* (saling mengontrol).

Setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memiliki muatan masing-masing, dengan tujuan memberikan kepastian dan menghindari terjadinya tumpang tindih materi pengaturan.

Guna memberikan kepastian atas materi muatan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan, terutama pada Peraturan Perundang-Undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), maka penting untuk mengetahui materi muatan setiap Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut :

a. Materi muatan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara dan merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar 1945 adalah naskah yang dinyatakan dalam Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR, yang saat ini dikenal dengan Undang-Undang Dasar 1945 versi hasil amandemen yang dilakukan oleh MPR melalui sidang umum pada Tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Secara garis besar, Undang-Undang Dasar 1945 memuat materi tentang :

- 1) Bentuk dan kedaulatan negara;
- 2) Kelembagaan negara, yang terdiri atas :
 - a) Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- b) Presiden;
 - c) Kementerian Negara;
 - d) Dewan Perwakilan Rakyat;
 - e) Komisi Pemilihan Umum;
 - f) Pemerintahan Daerah;
 - g) Badan Pemeriksa Keuangan;
 - h) Mahkamah Konstitusi;
 - i) Mahkamah Agung;
 - j) Komisi Yudisial;
 - k) Tentara Nasional Indonesia;
 - l) Kepolisian Republik Indonesia;
- 3) Tugas dan wewenang, serta fungsi lembaga negara;
 - 4) Wilayah negara;
 - 5) Warga negara dan penduduk;
 - 6) Hak Asasi Manusia;
 - 7) Agama;
 - 8) Pertahanan dan keamanan
 - 9) Pendidikan dan kebudayaan;
 - 10) Perekonomian dan kesejahteraan sosial;
 - 11) Bendera, bahasa dan lambang negara serta lagu kebangsaan.

b. Materi muatan Ketetapan MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga negara yang berwenang :

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan

3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (UUD 1945), maka materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat penetapan atau ketetapan.

c. Materi muatan Undang-Undang.

Undang-Undang sebagai aturan formal berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945, Sesungguhnya memuat materi hukum yang berkaitan dengan:

- 1) Pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945;
- 2) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang ;
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu ;
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan / atau
- 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

d. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang

Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kepentingan negara yang memaksa. Sebagai Peraturan Perundang-Undangan, Perpu memuat materi hukum sebagai berikut :

- 1) Materi muatan Perpu sama dengan materi muatan Undang-Undang;
- 2) Perpu adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa

- 3) Materi muatan perpu semestinya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara);
- 4) Tidak boleh dikeluarkan perpu yang bersifat ketatanegaraan dan yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kekuasaan kehakiman , pelaksanaan kedaulatan rakyat dan lain-lain di luar jangkauan penyelenggaraan administrasi negara.

e. Materi muatan Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang dapat ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang. Bila merujuk teori tata susunan norma Perundang-Undangan, maka dapat ditegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah adalah sistem Perundang-Undangan Republik Indonesia berupa peraturan pelaksanaan.

Peraturan pemerintah sebagai Peraturan Perundang-Undangan dengan fungsi sebagai peraturan pelaksanaan, juga memuat materi hukum. Untuk menjamin kepastian hukum dalam konteks tata susunan norma hukum, maka materi muatan peraturan pemerintah harus diatur secara tegas.

Peraturan pemerintah pada hakikatnya merupakan materi dalam rangka menjalankan Undang-Undang sebagai mana mestinya. Yang dimaksud “sebagaimana mestinya” adalah materi peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari amanat Undang-Undang yang menjadi sumber pembentukan.

f. Materi muatan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden (Perpres) adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Peraturan Presiden, dalam sistem Perundang-Undangan di Indonesia, tidak diatur dalam UUD 1945, akan tetapi diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan kategori sebagai peraturan pelaksanaan berdasarkan *stufenbau theorie*.

Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, memuat materi :

- 1) Yang diperintahkan Undang-Undang dan/atau peraturan pemerintah;
- 2) Materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang ataupun peraturan pemerintah, baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentuknya.

g. Materi muatan peraturan menteri

Peraturan menteri adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Menteri untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah.

Peraturan menteri sebagai Peraturan Perundang-Undangan dengan fungsi peraturan pelaksanaan, harus memuat norma atau kaidah hukum

yang merupakan perintah dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, yaitu :

- 1) Perintah Undang-Undang;
- 2) Perintah peraturan pemerintah; dan/atau
- 3) Perintah peraturan Presiden.

Peraturan menteri sebagai peraturan pelaksanaan tidak boleh membuat norma atau kaidah hukum baru selain yang ditentukan dalam Undang-Undang, peraturan pemerintah, atau peraturan Presiden.

h. Materi muatan Perda

Perda ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda dibedakan mejadi Perda Provinsi dan Perda kabupaten/kota. Materi muatan Perda adalah materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang berisi muatan dalam rangka :

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah;
- 2) Tugas pembantuan;
- 3) Menampung kondisi khusus daerah; dan/atau
- 4) Mengatur lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan ynag lebih tinggi.

Perda Provinsi selain memuat materi sesuai dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga memuat materi untuk mengatur :

- 1) Kewenangan Provinsi;
- 2) Kewenangan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
- 3) Kewenangan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
- 4) Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; dan/atau
- 5) Kewenangan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Provinsi

Hal lain yang dapat dimuat sebagai norma atau kaidah hukum dalam peraturan daerah (baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/kota), adalah :

- 1) Memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan atau pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagiannya kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- 2) Memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- 3) Memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud dala Pasal ... ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- 4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud Pasal ... ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 berupa :

- a) Teguran lisan;
- b) Teguran tertulis;
- c) Penghentian sementara kegiatan;
- d) Penghentian

3. Konsep Tahapan Pembentukan Perda.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak membentuk Perda dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sejalan dengan hal tersebut menurut Ahmad Yani (1: 2013) memberikan pendapat bahwa :

Peraturan Perundang-Undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan system hukum nasional, dengan demikian harus dibangun secara integritas untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).¹⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 236 ayat (1) bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Pengertian Perda sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

¹⁸ Ahmad Yani. 2013. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif (Catatan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Konstitusi Press: Jakarta, 1

Tujuan pembuatan suatu Perda yaitu sebagai pedoman bagi pejabat dan masyarakat daerah suatu daerah tertentu dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan.

Untuk menghasilkan sebuah produk 'Peraturan Daerah' yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Dalam pembuatan Perda perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain:

- a. Dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda;
- b. Adanya pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Perda secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Perda sendiri merupakan suatu produk hukum daerah yang dimana dalam proses pembentukannya mempunyai dasar hukum yang harus ditaati. Proses pembentukan suatu Perda terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pada pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan Perda mencakup berbagai macam tahapan yang berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya:

- a. Perencanaan
- b. Penyusunan
- c. Pembahasan
- d. Penetapan
- e. Pengundangan

Selain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, proses pembentukan Perda juga terdapat pada Permendagri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun proses penyusunan Perda pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai berikut :

- a. Perencanaan. Pada tahap perencanaan ini diawali dengan penyusunan Program Pembentukan Perda (Propemperda). Tata cara penyusunan Propemperda di lingkup Pemerintah Daerah Provinsi dimulai dari Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah Provinsi. Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah Provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum Provinsi. Selanjutnya hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum Provinsi kepada Gubernur melalui sekretaris daerah Provinsi. Setelah merampungkan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah, Gubernur menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Bapemperda melalui Pimpinan

DPRD Provinsi. Selanjutnya terkait Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi. Hasil penyusunan Propemperda Provinsi antara DPRD Provinsi dan pemerintah daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) disepakati menjadi Propemperda Provinsi dan ditetapkan dalam rapat

- b. Penyusunan. Pada tahap ini Penyusunan dilakukan pada lingkungan Pemerintah Daerah dan lingkungan DPRD. Penyusunan Ranperda disusun berdasarkan Prolegda yang telah dibuat sebelumnya yang disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan.
- c. Pembahasan. Ranperda yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur dibahas oleh DPRD Provinsi dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
- d. Penetapan. Pada tahap ini, Ranperda yang telah diberikan noreg disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan Ranperda dilakukan oleh kepala daerah. Dalam hal kepala daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap penandatanganan Ranperda dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian atau pejabat kepala daerah. Penandatanganan Ranperda dibuat dalam rangkap 4 (empat) kemudian Pendokumentasian naskah asli Perda dilakukan oleh DPRD,

Sekretaris daerah dan perangkat daerah yang membidangi hukum Provinsi.

- e. Penyebarluasan. Pada tahap ini Penyebarluasan Perda dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD sejak penyusunan Propemperda, penyusunan Ranperda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan pembahasan Ranperda. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Propemperda dilakukan bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD yang dikoordinasikan oleh Bapemperda. Kemudian terkait Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD. Naskah Perda yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diautentifikasi dan diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah. Kepala daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan Perkada yang telah diundangkan dalam berita daerah dan apabila Kepala daerah yang tidak menyebarluaskan Perda dan Perkada yang telah diundangkan akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri Dalam Negeri.

Dari beberapa tahapan yang harus dilalui dalam proses pembentukan Perda di Provinsi tersebut diatas sesuai dengan Ketentuan Perundang-Undangan. Oleh karena itu dalam Proposal ini, peneliti sengaja sajikan sebagai pisau analisis dalam mengupas akuntabilitas dari proses Pembentukan Perda di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

4. Konsep Harmonisasi Ranperda

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", dan dalam Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", serta Pasal 97D menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Ranperda Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota".

Pengharmonisasian terhadap Ranperda dilakukan dengan maksud untuk melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan Ranperda yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Ranperda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sedangkan tujuannya sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraluran Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Ruang Lingkup Pelaksanaan pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Ranperda yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Ranperda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

5. Teori Negara Hukum.

Negara hukum adalah suatu tipologi negara yang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selalu berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Menurut Ridwan, H.R bahwa:

"sejarah dan pertumbuhan negara hukum lahir dan tumbuh dari perkembangan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan manusia itu sendiri. Oleh sebab itu, asumsi dari muncul dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Maka konsep negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan

masyarakat. Itulah sebabnya konsep dan persepsi negara hukum muncul dengan berbagai model dan tipologinya".¹⁹

B. Arief Sidharta memberikan pengertian negara hukum, sebagai berikut²⁰:

"Negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah".

Dari perspektif Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) wujud negara hukum diwakili oleh *the rule of law*, hal ini wajar karena Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) adalah konsep asing yang berasal dari sistem hukum Anglo Saxon.

Menurut Philipus M. Hadjon yang menyatakan:

"bahwa terdapat perbedaan antara konsep negara hukum, *rechtsstaat* dan *the rule of law* yang sering dijumpukan pemakaiannya dalam pustaka berbahasa Indonesia".²¹

Adapun Tipologi negara hukum yang pernah ada, menurut Ridwan, HR adalah:

"tipologi negara hukum nomokrasi Islam (Qur'an dan Sunnah), negara hukum Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), konsep negara hukum Anglo Saxon (*rule of law*), konsep negara hukum *socialis legality* dan konsep negara hukum Pancasila²²".

Selanjutnya menurut S.F. Marbun, bahwa:

"embrio negara hukum pertama kali ditemukan dalam pemikiran Plato yang merumuskan konsep negara hukum dari kata "*nomoi*" atau Aristoteles merumuskan negara hukum dengan mengaitkannya dengan konsep "*polis*".²³

¹⁹ Ridwan, H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002.

²⁰ Bruggink, J.J. H · Arief Sidharta ; *Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, EDISI, Cet. 1 ; Penerbitan, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996

²¹ Philipus M. Hadjon. 2004. *Implikasi UU No. 9 Tahun 2004 Terhadap Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, 71.

²² HR Ridwan. 2002 *Hukum Administrasi Negara* Jakarta, Raja Grafindo Persada. 1

²³ S.F. Marbun, dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1

Lebih lanjut menurut S.F. Marbun, bahwa dalam pemikiran Aristoteles ditemukan makna substantif negara hukum yang menyatakan bahwa:

"dalam negara hukum yang memerintah bukanlah manusia, melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum".²⁴

Berdasarkan konsep tersebut di atas, maka perlu dilakukan upaya mendidik manusia selalu bersikap baik, adil dan bersusila. Jika kondisi tersebut telah terpenuhi, maka terwujudlah suatu negara hukum. Hal ini perlu diwujudkan karena tujuan negara pada prinsipnya adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Keadilanlah yang memerintah yang harus diwujudkan oleh negara. Untuk mencapai hal tersebut, hukum difungsikan sebagai sarana untuk memuluskan jalan mencapai tujuan negara. Hukum memberikan kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak diterima dan memberikan balasan bagi setiap pelanggar hak-hak seseorang dengan sanksi sesuai pelanggarannya.

Ide negara hukum secara substantif berawal dari konstruksi pemikiran Aristoteles yang menempatkan keadilan sebagai tujuan utama negara. Konsep keadilan menurut Aristoteles (dalam Achmad Ali, 2002: 259-260) ada dua yaitu;

"keadilan distributif yaitu suatu keadilan di mana pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. Kedua, keadilan korektif yaitu keadilan yang ditetapkan berdasarkan kriteria dalam melaksanakan hukum sehari-hari, memiliki standar hukum sebagai akibat dari tindakan hukum kepada pihak lain guna memulihkan keadaan dalam hubungannya dengan orang lain"²⁵.

Unsur utama konstruksi pemikiran ide negara hukum Aristoteles menurut S.F. Marbun, adalah:

"diramu dari konsep pemikiran etis yang sempit sehingga semua konsep negara hukum yang bersumber dari pemikiran Aristoteles tentang negara hukum adalah teori-teori etis. Itulah sebabnya sehingga ide negara hukum

²⁴ *Ibid* Hal 1

²⁵ Achmad Ali, 2002, Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan. Sosiologis), Toko Gunung Agung, Jakarta. 259-260

berupaya mengejar rasa keadilan yang bermula dari kesadaran etis para warganya”.²⁶

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa konsekuensi logis dari konstruksi berpikir Aristoteles adalah hukum bukanlah apa yang dibuat semata-mata pembuat Undang-Undang negara, akan tetapi hukum termasuk apa yang secara etis mendukung perasaan keadilan warganya.

Dalam kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara konsep negara hukum memiliki ciri-ciri atau indikator yang dapat dijadikan parameter ada tidaknya suatu negara. Menurut Freidrich Julius Stahl (dalam S.F. Marbun, dkk, 2001: 7-16) merumuskan arah tujuan pembentukan negara, yaitu :

“negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya menjadi pendorong perkembangan zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatan sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum ”.²⁷

Pengertian dan arah negara tersebut menunjukkan bahwa dalam negara hukum, negara harus memberikan jaminan perlindungan hukum kepada setiap warganya tanpa ada tekanan (ditembus) oleh negara. Dari konsep arah negara tersebut, dapat dipahami bahwa dalam kerangka penyelenggaraan negara setiap aparat negara harus memberikan ruang kepada warganya, suasana penuh akhlak yang dapat diterjemahkan sebagai rasa keadilan. Negara berkewajiban memaksakan kehendaknya melalui instrumen-instrumen hukum (administrasi negara) untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warganya, khususnya praktek penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, untuk

²⁶ S.F. Marbun, dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2

²⁷ *Ibid*, Hal 7-16

mengkonkretkan ciri-ciri negara hukum dapat diidentifikasi sebagaimana yang dirumuskan oleh beberapa pandangan ahli hukum tata negara yaitu, pertama, menurut Freidrich Julius Sthal dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 16) bahwa ciri negara hukum adalah:

"(a) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (b) ada pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*), (c) pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van bestuur*) (d) adanya peradilan administrasi negara atau disebut *administratief reshtspraak*".²⁸

Adapun menurut Scholten yang dikutip oleh Notohamidjoyo dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 4-5) menetapkan dua ciri negara hukum, adalah:

"*pertama, "er is recht tegenover den staat"* – setiap warga negara mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. *Kedua* adalah bahwa "*er is scheiding van machten*- dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan".²⁹

Selanjutnya konsep negara hukum di negara-negara Anglo Saxon, oleh A. V. Dicey (1952: 223) mengidentifikasi 3 prinsip fundamental dari negara hukum, yakni:

- (a) *supremacy of law* (Supremasi hukum);
- (b) *equality before the law* (Kesetaraan di depan hukum)
- (c) *constitution based on individual right* (konstitusi yang didasarkan kepada hak-hak perorangan)".³⁰

Selanjutnya, banyak rumusan tentang negara hukum dikemukakan para ahli hukum tata negara pada prinsipnya mengandung satu esensi bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selalu dalam pengawasan (control) hukum. Pengawasan (control) hukum yang dimaksud bukan saja dalam arti formal seperti pengawasan fungsional, akan tetapi pengawasan (*control*) hukum dapat diartikan sebagai pengawasan (*control*) publik. Kedua cara untuk mengawasi

²⁸ *Ibid*, Hal 16.

²⁹ *Ibid*, Hal 4-5

³⁰ Dicey, A.V. 1885. *Introduction to The Study of The Law of Constitution*. 223

penyelenggaraan pemerintahan sangat erat kaitannya dengan upaya menciptakan penyelenggara negara mencapai suatu pemerintahan yang baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*).

Hukum sebagai alat rekayasa dan sebagai sarana pengawasan (*control*) publik merupakan dua cara yang dapat dijadikan sebagai sarana untuk mengarahkan para penyelenggara negara untuk mencapai pemerintahan yang baik dalam negara hukum. Perlunya pengawasan (*control*) publik terhadap para penyelenggara negara dalam negara hukum terkait dengan konsep demokratisasi sebagai salah satu ciri negara hukum. Dalam kaitan itu, maka pengawasan (*control*) terhadapnya merupakan hak yang berdaulat dari rakyat banyak. Dalam konsep negara, kedaulatan ada di tangan rakyat, itu berarti masyarakat mempunyai hak untuk mengawasi para penyelenggara negara terutama melalui sarana hukum yang dibentuk. Menurut Joko Widodo (2001:147) bahwa:

“sudah sewajarnya, manakala pemegang kekuasaan yang telah menggunakan kekuasaan dan sumber daya keuangan yang berasal dari rakyat, harus mempertanggungjawabkan kepada publik (rakyat)”.³¹

Pertanggungjawaban tersebut terkait dengan sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya selama dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, pertanggungjawaban para penyelenggara negara yang diawasi (*control*) oleh publik dalam terminologi administrasi negara disebut sebagai konsep akuntabilitas (*accountability*). Masuknya pengawasan (*control*) publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud akuntabilitas sangat sesuai dengan negara hukum sebagaimana pandangan Hughes dalam (Joko Widodo, 2001:240) bahwa:

“government organization are created by the public, or the public and need to be accountable to it”.

³¹ Joko Widodo, 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 240.

Oleh sebab itu, filosofi pengawasan (*control*) fungsional dan pengawasan (*control*) publik dalam negara hukum terhadap para penyelenggara pemerintahan sangat penting untuk menjaga konsistensi tegaknya negara hukum yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat. Menurut Darwin dalam (Joko Widodo, 2001: 147) bahwa:

“Rakyat melalui hukum dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dengan kaidah hukum yang ada, khususnya melalui tiga konsep dasar pengawasan (*control*) terhadap birokrasi, yaitu “akuntabilitas (*accountability*), tanggungjawab (*responsibility*) dan responsivitas (*responsiveness*)”.³²

Ketiga konsep pengawasan (*control*) birokrasi tersebut di atas telah direduksi menjadi kaidah hukum positif dalam bentuk asas hukum positif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan secara limitatif tujuh asas dalam penyelenggaraan negara, yaitu (a) asas kepastian hukum (b) asas tertib penyelenggaraan negara (c) asas kepentingan umum (d) asas keterbukaan (e) asas proporsionalitas (f) asas profesionalisme dan (g) asas akuntabilitas. Ketujuh asas tersebut secara dogmatik hukum dikategorikan sebagai asas-asas hukum yang dapat menjadi kaidah hipotetik untuk menguji sikap, perilaku dan kebijakan para penyelenggara negara. Meskipun telah menjadi asas-asas hukum positif, ketiga asas hukum masih membutuhkan asas-asas lain, seperti, efektivitas, efisiensi (vide Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004) tersebut dapat menjadi alat pengawasan (*control*) birokrasi yang belum sampai pada posisi sebagai *meta-kaidah*. Sebab, secara teoretis ketiga asas

³² *Ibid*, Hal 147.

tersebut belum semua menjelma dalam wujud sebagai Peraturan Perundang-Undangan. Bila dibandingkan dengan prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*) dalam ketentuan Perundang-Undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah belum sepenuhnya mengakomodir asumsi teoretis prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagaimana konsep aslinya. Salah satu prinsip yang belum masuk yaitu prinsip partisipasi yang melibatkan sektor swasta, dan masyarakat sebagai pilarnya. Jika dianalisis secara substantif dalam arti dogmatik hukum, maka produk hukum yang memasukkan asas-asas pengawasan (control) birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, apakah sudah berkualifikasi sebagai kaidah perilaku atau hanya sebatas kaidah pengakuan atau kaidah rekognisi sebagaimana yang dimaksudkan oleh H.L.A. Hart dalam (J.J.H. Bruggink, 1999: 104) "hanya sampai pada batas kaidah pengakuan atau rekognisi". Hal ini perlu dianalisis lebih dalam, khususnya pada tataran dogmatik hukum, oleh karena dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan akan berbenturan dengan doktrin "*freies Ermessen*" yang biasa dijadikan sebagai "payung" para aparatur negara dalam bertindak dalam penyelenggaraan pemerintahan.³³

Menurut Sjahran Basah dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 108-109) bahwa:

"Dalam konsep negara hukum, bagi aparat administrasi negara dalam doktrin diberikan suatu hak untuk bebas bertindak dalam suatu kebebasan yang bertanggung jawab yang disebut "*freies ermessen*". Kebebasan bertindak yang diberikan tetap dalam batas koridor hukum dalam arti bahwa

³³ J.J.H. Bruggink. 1999. Alih bahasa Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 104.

sikap tindak administratur negara dalam batas-batas tertentu dan harus dipertanggungjawabkan”.³⁴

Bahkan, menurut Hans J. Wolf dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 108-109)

bahwa:

“*freies ermessen*” tidak dapat diartikan secara berlebihan seakan-akan pejabat atau badan atau pejabat administrasi negara boleh bertindak sewenang-wenang atau tanpa dasar dan dengan dasar-dasar yang tidak jelas atau pun dengan pertimbangan yang subjektif-individual”.³⁵

Selain itu, dalam pandangan Wolf bahwa pengertian yang tepat terhadap

konsep “*freies ermessen* adalah sebagai “*power to choose between alternative courses of action*” (S.F. Marbun, dkk, 2001: 108-109). Namun menurut A.Q.C.

TAK dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 110) bahwa:

”Jika dikaji secara dalam tentang eksistensi “*freies ermessen*” dalam hukum administrasi negara memiliki filosofi hanya sebagai fiksi belaka yang dikhawatirkan akan menjadi “boomerang” dalam negara hukum”.

Kekhawatiran ini sangat sesuai dengan konsep *wetmatigheid van bestuur* para aparatur negara, di mana semua perbuatan administrasi negara selalu mengacu kepada yang diatur oleh Peraturan Perundang-Undangan sebagai konsekuensi asas legalitas.

Laica Marzuki dalam (Ridwan, HR, 2002: 150) menyatakan bahwa “*freies ermessen*” adalah:

“merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks”.³⁶

Hal ini sangat relevan di era dewasa ini di mana tatanan masyarakat modern banyak tuntutan yang seketika harus dipenuhi, aparatur tidak perlu menunggu

³⁴ S.F. Marbun, dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 108-109.

³⁵ *Ibid*, Hal 108-109.

³⁶ Ridwan, H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 150

peraturan hukumnya, agar tidak terjadi kekosongan, kelemahan penerapan asas legalitas dalam pelayanan publik sebagai filosofinya. Pada prinsipnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sudah sepatutnya pula dilakukan pengawasan (control) terhadap birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan. Sebab, dalam perkembangannya ada administrator pemerintahan yang menggunakan "*freies ermessen*" secara kaku dan perkembangan masyarakat semakin maju sehingga semestinya ada pengawasan (control) yang ketat dari publik (rakyat). Selain itu, pemerintah juga diberikan diskresi sebagai unsur melengkapi terhadap perbuatan-perbuatan yang mandiri yang tidak diatur dalam ketentuan Undang-Undang. Menurut Sunaryati Hartono (2005: 6) menyatakan, bahwa:

"Penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan dinamis dalam masyarakat yang selalu berkembang".³⁷

Selain itu, kebebasan bertindak dapat pula dalam bentuk peraturan kebijakan atau *beleid regeles*. Kebebasan ini mempunyai ciri-ciri tertentu sebagaimana dikemukakan oleh J.H. van Kreveld (Ridwan, HR, 2002:5), yaitu :

2. Pembentukan peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas bersumber dari atribusi atau delegasi Undang-Undang dasar dan Undang-Undang;
3. Pembentukannya dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah, atau hanya didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada pejabat atau badan tata usaha negara untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur maupun penetapan;
4. Redaksi atas isi peraturan bersifat luwes dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana seharusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan (dikenai) sesuatu peraturan;
5. Redaksi yuridis peraturan kebijaksanaan di negara Belanda ada yang dibentuk mengikuti format Peraturan Perundang-Undangan biasa, dan diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah, walaupun di

³⁷ Sunaryati Hartono dalam Lokakarya RUU Tentang Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Makassar, 1 Juni 2005, 6

dalam konsideransnya tidak menunjuk kepada Undang-Undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan;

6. Dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh pihak pejabat atau badan tata usaha negara yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu.³⁸

Oleh karena itu, pengawasan (control) terhadap penyelenggaraan pemerintahan termasuk jenis pengawasan fungsional dalam negara hukum sangat dibutuhkan dengan menggunakan prinsip-prinsip akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas agar dapat menciptakan aparatur pemerintahan yang baik. Dengan demikian esensi kehadiran negara hukum adalah membuat pembatasan-pembatasan yang sifatnya normatif bagi penyelenggara negara untuk bertindak sebagai filosofi perumusan unsur-unsur negara hukum di mana warga negara sebagai *primus interparens* dalam kehidupan bernegara. Landasan filosofi tersebut berangkat dari pemikiran Lord Acton dalam (Ridwan, HR, 2002: 5) yang menyatakan, bahwa: “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”³⁹. Atas dasar itu sehingga fungsi pengawasan (control) khususnya pengawasan fungsional terhadap penyelenggara negara menjadi signifikan dalam negara hukum dalam kerangka membangun aparatur negara yang baik.

6. Teori Pemisahan Kekuasaan

Montesquieu adalah ahli pemikir besar yang pertama diantara para ahli pemikir besar tentang negara dan hukum dari Perancis. Ia adalah seorang sarjana hukum, hidup pada tahun 1688-1755. Ia adalah seorang *autodidact*, yaitu seorang yang dengan pikiran dan tenaganya sendiri telah memperoleh kemajuan terutama dalam lapangan ilmu pengetahuan. Ajaranya ditulis dalam buku-bukunya diantaranya *Lettres persanes*, berisi tentang suatu kecaman yang tajam terhadap

³⁸ Ridwan, H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 6

³⁹ *Ibid*, Hal. 5

keadaan agama, politik dan sosial di Perancis. Dan kemudian bukunya yang sangat terkenal di seluruh dunia, tentang pemikiran Negara dan hukum yaitu *Esprit des Lois*. (Soehino, 2001:116).

Dalam hasil karya ini, Montesquieu dalam (Kansil 2003:7) menulis tentang konstitusi Inggris yang antara lain mengatakan bahwa:

Dalam setiap pemerintahan terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan yang diperinci dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapannya kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing.

Lebih lanjut Montesquieu mengatakan bahwa :

Dalam suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat kelengkapan (organ) yang melaksanakannya :

- a. Kekuasaan Legislatif, dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (parlemen).
- b. Kekuasaan Eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (Presiden atau Raja dengan bantuan Menteri-Menteri atau kabinet).
- c. Kekuasaan Yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan dibawahnya).

Isi ajaran Montesquieu ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) yang lebih terkenal dengan istilah *Trias Politica* istilah yang diberikan oleh Immanuel Kant. Keharusan pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis itu adalah agar tindakan sewenang-wenang oleh raja dapat dihindarkan.

7. Teori dalam Pembentukan Perundang-Undang

b. Pengertian Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian Perundang-Undangan dalam arti materil yang esensinya anatara lain sebagai berikut :

- 1) Peraturan Perundang-Undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, Peraturan Perundang-Undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- 2) Peraturan Perundang-Undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- 3) Peraturan Perundang-Undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.⁴⁰

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah Perundang-Undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian :

- 1) Perundang-Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- 2) Perundang-Undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah⁴¹.

H. Soehino memberikan pengertian istilah Perundang-Undangan sebagai berikut :

- 1) Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu

⁴⁰ Bagir Manan, 1994. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II, Makalah Dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 45

⁴¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. Ilmu Perundang-Undangan: Dasar Pemikirannya. Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 11

Undang-Undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-Undangan.

- 2) kedua berarti keseluruhan produk peraturan- peraturan perundangan tersebut.⁴²

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian Perundang-Undangan disebutkan pada pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Yang jenis dan hierarkinya dalam Pasal 7 ayat (1) terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Perda Provinsi; dan
- 7) Perda Kabupaten/Kota.

c. Unsur Peraturan Perundang-Undangan

Menurut DWP Ruiters, Peraturan Perundang-Undangan mengandung tiga unsur, yaitu: norma hukum (*rechtsnorm*), berlaku keluar (*naar buiten werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Uraianannya sebagai berikut:

⁴² H. Soehino, 1993. Ilmu Negara, Cetakan II Liberty, Yogyakarta, 9

- 1) Norma Hukum: Sifat norma hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan dapat berupa: perintah, larangan, pengizinan dan pembebasan.
- 2) Norma Berlaku Keluar: Norma hukum hanya ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya, atau antara warga Negara dengan pemerintah. Norma hukum tidak ditujukan di dalam intern organisasi, maka diarahkan ke luar dari organisasi, sehingga disebut “berlaku keluar”.
- 3) Norma Hukum Bersifat Umum dalam arti Luas. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara norma umum dan norma individual atau norma abstrak dan norma konkret ⁴³:

Berdasarkan ketiga unsur di atas, terdapat kombinasi norma yaitu:

- 1) Umum – Abstrak : Apabila matahari terbenam, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya.
- 2) Umum – Konkret : Apabila matahari terbenam pada 1 Januari 2018, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya.
- 3) Individual – Abstrak : Apabila matahari terbenam, pengemudi Amir harus menyalakan lampu kendaraannya.
- 4) Individu – Konkret : Apabila matahari terbenam pada 1 Januari 2018, pengemudi Amir harus menyalakan lampu kendaraannya.

Menurut Ruiters, sebuah norma (termasuk norma hukum) mengandung unsur-unsur berikut:

- 1) Cara keharusan berperilaku, disebut operator norma.
- 2) Seorang atau sekelompok orang adrekat, disebut subjek norma.

⁴³ Maria Farida Indradi Suprpto, Ilmu Perundang-Undangan, I dan II, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2006.

- 3) Perilaku yang dirumuskan, disebut objek norma.
- 4) Syarat-syaratnya disebut kondisi norma.

Contoh: Setiap orang wajib membayar pajak pada akhir tahun.

- 1) Setiap orang = subjek norma
- 2) Wajib = operator norma
- 3) Membayar pajak = objek norma
- 4) Pada akhir tahun = kondisi norma⁴⁴

Berbeda dengan pendapat di atas, Achmad Ruslan juga mendeskripsikan secara komprehensif karakteristik Peraturan Perundang-Undangan, dalam hal ini norma hukum yang masuk dalam kategori atau kualifikasi Peraturan Perundang-Undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral 9 (Sembilan) karakteristik dasar sebagai berikut :

- 1) Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif dalam pengartian perintah untuk melakukan sesuatu yang lazim disebut kewajiban atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu yang lazim disebut larangan disertai ancaman sanksi (perdata dan/atau pidana dan/atau administratif) serta yang bersifat fakultatif;
- 2) Berlaku ke dalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
- 3) Bersifat mengikat (mengikat umum dan impersonal dari segi subjeknya);
- 4) Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan/atau konkret;

⁴⁴ *Ibid*

- 5) Melambangkan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat instrinsik;
- 6) Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus menerus atau untuk waktu tertentu saja, tetapi tidak einmaghlig;
- 7) Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik;
- 8) Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya; dan
- 9) Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hierarkis) serta penegakannya⁴⁵.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat penulis simpulkan bahwa, karakter sebagaimana dimaksud pada poin pertama hingga point ke tujuh, merupakan karakter yang berkaitan dengan klasifikasi norma sebagaimana telah dijelaskan pada uraian sebelumnya. Sedangkan karakteristik pada poin ke delapan dan kesembilan, merupakan karakteristik yang berkaitan dengan bentuk hukum negara yang merupakan perwujudan dari kumpulan norma hukum, yakni terkait dengan organ pembentuk hukum negara tersebut, beserta dengan mekanisme pembentukannya. Penulis sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Achmad Ruslan di atas, bahwasanya hukum negara yang menjadi perwujudan

⁴⁵ Achmad Ruslan, 2011, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Rangkang Education, Yogyakarta.

dari kumpulan norma hukum haruslah dibentuk oleh organ pelaksana yang jelas, serta memiliki mekanisme pembentukan yang jelas pula.

Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (regeling) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislative yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the souverreign people*). Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur dan menetapkan peraturan yang juga mengikat umum, apabila para wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuannya dalam Undang-Undang. Karena itu apabila mendapatkan pendelegasian kewenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif juga dapat membuat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki baik oleh cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, maupun cabang kekuasaan yudikatif.

Terkait dengan unsur “keputusan tertulis” sebagaimana dikemukakan Bagir Manan terkait karakteristik Peraturan Perundang-Undangan, penulis setuju bahwa bentuk perwujudan kumpulan norma, agar dapat dikatakan sebagai Peraturan Perundang-Undangan, haruslah di buat dalam peraturan tertulis, terutama di negara Indonesia yang menganut sistem “*civil law*”. Pentingnya peraturan tertulis ini tidak hanya berlaku pada negara-negara Page 73 yang menganut sistem “*civil law*”, dewasa ini negara-negara yang menganut sistem “*common law*” pun, karena pesatnya perkembangan zaman juga mengakui pentingnya keberadaan peraturan tertulis.⁴⁶

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2010, Perihal Undang-Undang, Jakarta: Rajawali Pers

Berdasarkan uraian di atas, maka kriteria yang juga sangat penting dalam sebuah keputusan negara agar dapat dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yakni: Pertama, haruslah merupakan keputusan tertulis; kedua: ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara; dan ketiga: memiliki kejelasan mekanisme pembentukan.

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa, Peraturan Perundang-Undangan adalah keputusan tertulis yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara melalui mekanisme yang telah ditentukan, sebagai perwujudan dari kumpulan norma hukum dengan kualifikasi tertentu.

8. Teori Pembentukan Perda

Perda adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa Undang-Undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Menurut Himawan Estu Bagijo (4 : 2002) Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan Perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang Perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang Undang-Undang Pemerintahan

Daerah, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang Perda.

Untuk merancang sebuah Perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut:

- a. analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
- b. kemampuan teknis Perundang-Undangan
- c. pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
- d. hukum Perundang-Undangan baik secara umum maupun khusus tentang Perda.

9. Teori Efektivitas Hukum

Menurut Hans Kelsen, Jika berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.⁴⁷

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan

⁴⁷ Sabian Usman, 2009. Dasar-Dasar Sosiologi :Pustaka Belajar, Yogyakarta, 12.

bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.⁴⁸

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaidah-kaidah hukum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaidah-kaidah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaidah-kaidah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaidah-kaidah tersebut berlaku secara umum. Dengan demikian, maka di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan tersimpul pula unsur kegunaan di dalam hukum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingannya di dalam batas-batas yang layak.⁴⁹

Bagaimana Hukum di Indonesia sangat sulit untuk dijawab secara tepat dan bahkan sukar untuk mendekati ketepatan sekalipun. Beberapa gejala dapat dikemukakan untuk memberikan petunjuk serta gambaran yang agak luas. Sejak tahun 1945 Indonesia telah mengalami proses transformasi di bidang hukum, sejak tahun tersebut antara lain telah banyak Perundang-Undangan baru yang diberlakukan, disamping banyaknya keputusan-keputusan badan-badan peradilan yang telah berbeda dengan yurisprudensi zaman kolonial. Walaupun

⁴⁸ *Ibid* Hal 13.

⁴⁹ Soerjono Soekanto, 1976. Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia: Universitas Indonesia, Jakarta. 40.

demikian, masih banyak kaidah-kaidah hukum dari zaman kolonial yang tetap berlaku secara tegas maupun samar-samar dan walaupun ada yang telah dihapuskan masih sulit untuk menghapuskan alam pikiran lama yang masih berorientasi pada system hukum di Indonesia yang banyak dipengaruhi oleh cita-cita baru yang timbul dan tumbuh sejak proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945.⁵⁰

Apa yang menjadi cita-cita yang baru tentang isi hukum nasional masih sulit untuk ditetapkan secara tegas, terutama oleh karena masyarakat Indonesia terdiri dari bagian-bagian masyarakat yang mempunyai cirri-ciri social dan budaya yang berbeda, hal mana mengakibatkan pula terdapatnya perbedaan-perbedaan di dalam cara dan pandangan hidup. Lagi pula peranan hukum telah melemah sejak berlangsungnya revolusi fisik yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan sosial dan kebudayaan pada masyarakat Indonesia, hal mana pada taraf-taraf tertentu menyebabkan terjadinya disorganisasi dan keadaan anomie tersebut merupakan keadaan dimana warga masyarakat tidak mempunyai pegangan ukuran atau pedoman bagi kegiatan-kegiatannya dalam arti mana yang merupakan kegiatan-kegiatan yang baik dan mana yang buruk. Keadaan ini bertambah parah pada periode berikutnya terutama sebelum tahun 1966.

Revolusi fisik yang berlangsung setelah tahun 1945 tidaklah secara menyeluruh menghapuskan hukum yang berlaku pada zaman kolonial. Walaupun ada yang dihapuskan, maka belum ada hukum penggantinya, halmana terutama disebabkan oleh karena tujuan utama daripada revolusi fisik adalah untuk mencapai dan mempertahankan hukum kemerdekaan. Kelemahan-kelemahan system hukum lama yang berasal dari zaman kolonial baru disadari pada awal

⁵⁰ *Ibid*, Hal 16.

tahun enam puluh, akan tetapi semenjak itu, kehidupan dan perkembangan hukum tidaklah begitu menguntungkan oleh karena adanya eksploitasi dari kegiatan-kegiatan politik. Periode 1960-1965 ditandai dengan menurunnya wibawa hukum, sehingga para warga masyarakatpun pudar kepercayaannya terhadap hukum. Suatu revolusi sebagaimana dialami oleh bangsa Indonesia merupakan suatu proses yang berlangsung dengan cepat, bersifat kompleks dan bahkan dengan kekerasan dalam merubah nilai-nilai, struktur social, lembaga-lembaga politik, kebijaksanaan-kebijaksanaan, maupun kepemimpinan. Perubahan-perubahan yang kemudian mengikutinya pada tahap tahap berikutnya lebih merupakan proses reformasi yang terutama bertujuan untuk membina serta mengembangkan dasar-dasar serta nilai-nilai baru yang dihasilkan oleh revolusi. Pekerjaan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh para pelopor reformasi jelas lebih sulit, oleh karena lebih banyak menyangkut masalah-masalah konsolidasi, pembinaan dan pengembangan, dalam proses mana dia seringkali harus berhadapan dengan unsur-unsur masyarakat-masyarakat yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang tertanam dengan kuatnya.⁵¹

Periode menurunnya kewibawaan hukum mengalami perubahan-perubahan setelah bagian-bagian masyarakat dengan dipelopori oleh para mahasiswa berhasil untuk menghentikan legitimasi pemerintahan di bawah pimpinan (alm) Ir. Soeharto. Kepercayaan masyarakat terhadap wibawa hukum secara perlahan-lahan mulai pulih, walaupun belum sepenuhnya. Pada masa itulah mulai terdengar suara-suara dari berbagai golongan masyarakat yang antara lain menginginkan ditegakkannya kembali supremasi hukum atau yang lebih dikenal dengan sebutan penegakan kembali *rule of law* . keadaan ini terutama

⁵¹ *Ibid*, Hal 33.

disebabkan oleh karena masyarakat telah sampai pada puncak penderitaannya karena keadaan ekonomi yang parah serta ketiadaan kependeritaannya karena keadaan ekonomi yang parah, serta ketidadaan ketertiban di dalam arti tidak adanya kepastian tentang apa yang menjadi wadah hak-hak dan kewajiban-kewajiban para warga masyarakat. Dengan demikian maka untuk mengakhiri kepincangan-kepincangan tersebut, antara lain, diperlukan usaha-usaha untuk menegakkan kembali *rule of law*, masalahnya tidak semudah itu, kiranya perlu ditegaskan terlebih dahulu apa yang dimaksudkan dengan *rule of law* tersebut. Istilah atau pengertian *rule of law* paling sedikit dapat dipakai dalam dua arti, yaitu dalam arti formil dan materiil (ideologis). Di dalam arti yang formil, maka *rule of law* dimaksudkan sebagai kekuasaan publik yang terorganisir, yang berarti bahwa setiap system kaedah kaedah yang didasarkan pada hierarki perintah merupakan *rule of law*. Dalam arti yang formil ini, maka *rule of law* mungkin menjadi alat yang paling efektif dan efisien untuk menjalankan pemerintahan yang tiranis.⁵²

Rule of law dalam arti materiil atau ideologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk yang antara lain mencakup aspek-aspek sebagai berikut :

- a. Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaedah-kaedah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b. Kaidah-kaidah hukum harus selaras dengan hak-hak asasi manusia.
- c. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi sosial yang memungkinkan terwujudnya aspirasi-aspirasi manusia dan penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.

⁵² *Ibid*, hal 33.

- d. Terdapat tata cara yang jelas dalam proses mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
- e. Adanya badan yudikatif yang bebas dan merdeka yang akan dapat memeriksa serta memperbaiki setiap tindakan yang sewenang-wenang dari badan eksekutif dan legislatif.⁵³

Teori Efektivitas (Soerjono Soekanto) Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur (*ajeg*). Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.⁵⁴

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.⁵⁵

⁵³ Salman Luthan, Penegakan Hukum dalam Konteks Sosiologis, (Jurnal Hukum, Vol. IV, 7), 57.

⁵⁴ Soerdjono. Beberapa Permasalahan, 45.

⁵⁵ *Ibid*, Hal 48.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.⁵⁶

Sekaitan faktor-faktor yang mempengaruhi keefektifan hukum, terdiri atas :

a. faktor hukumnya sendiri

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan Undang-Undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-

⁵⁶ *Ibid*, Hal 50.

aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat.⁵⁷

Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang. Menurut Prof. Dr. Achmad Ali apa yang adil bagi si Baco belum tentu di rasakan adil bagi si Sangkala. Mengenai faktor hukum dalam hal ini dapat diambil contoh pada pasal 363 KUHP yang perumusan tindak pidananya hanya mencantumkan maksimumnya sajam, yaitu 7 tahun penjara sehingga hakim untuk menentukan berat ringannya hukuman dimana ia dapat bergerak dalam batas-batas maksimal hukuman. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan hakim dalam menjatuhkan pidana terhadap pelaku kejahatan itu terlalu ringan, atau terlalu mencolok perbedaan antara tuntutan dengan pemidanaan yang dijatuhkan. Hal ini merupakan suatu penghambat dalam penegakan hukum tersebut.⁵⁸

b. faktor penegak hukum

Faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau *law enforcement*. Bagian-bagian itu *law enforcement* adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaat hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum menyangkup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, yang meliputi kegiatan penerimaan

⁵⁷ *Ibid*, Hal 51.

⁵⁸ *Ibid*, Hal 54.

laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pembinaan kembali terpidana.⁵⁹

Sistem peradilan pidana harus merupakan kesatuan terpadu dari usaha usaha untuk menanggulangi kejahatan yang sesungguhnya terjadi dalam masyarakat. Apabila kita hanya memakai sebagian ukuran statistik kriminalitas, maka keberhasilan sistem peradilan pidana akan dinilai berdasarkan jumlah kejahatan yang sampai alat penegak hukum. Beberapa banyak yang dapat diselesaikan kepolisian, kemudian diajukan oleh kejaksaan ke pengadilan dan dalam pemeriksaan di pengadilan dinyatakan bersalah dan dihukum. Sebenarnya apa yang diketahui dan diselesaikan melalui sistem peradilan pidana hanya puncaknya saja dari suatu gunung es. Masih banyak yang tidak terlihat, tidak dilaporkan (mungkin pula tidak diketahui, misalnya dalam hal “kejahatan dimana korbanya tidak dapat ditentukan” atau “*crimes without victims*”) dan karena itu tidak dapat di selesaikan. Keadaan seperti ini tidak dapat dipersalahkan sepenuhnya kepada sistem peradilan pidana. Karena tugas sistem ini adalah terutama menyelesaikan kasus-kasus yang sampai padanya.⁶⁰

Secara sosiologis, setiap aparat penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan. Kedudukan tersebut merupakan peranan atau role, oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya mempunyai peranan. Suatu hak merupakan wewenang untuk berbuat dan tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu dapat dijabarkan dalam unsur- unsur sebagai berikut : (1) peranan yang ideal / ideal role ; (2) peranan yang seharusnya / *expected role*; (3)

⁵⁹ *Ibid*, Hal 56.

⁶⁰ *Ibid*, Hal 57.

peranan yang dianggap oleh diri sendiri / *perceived role*; dan (4) peranan yang sebenarnya dilakukan / *actual role*. Penegak hukum dalam menjalankan perannya tidak dapat berbuat sesuka hati mereka juga harus memperhatikan etika yang berlaku dalam lingkup profesinya, etika memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Dalam profesi penegak hukum sendiri mereka telah memiliki kode etik yang diatur tersendiri, tapi dalam prakteknya kode etik yang telah ditetapkan dan di sepakati itu masih banyak di langgar oleh para penegak hukum. Akibat perbuatan-perbuatan para penegak hukum yang tidak memiliki integritas bahkan dapat dikatakan tidak beretika dalam menjalankan profesinya, sehingga mengakibatkan lambatnya pembangunan hukum yang diharapkan oleh bangsa ini, bahkan menimbulkan pikiran-pikiran negatif dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum.⁶¹

Aturan para aparat dan aparatur penegak hukum dijabarkan sebagai berikut :

1. Kepolisian, kekuasaan polisi/polri adalah merupakan sebagai perwujudan istilah yang menggambarkan penjelmaan tugas, status, organisasi, wewenang dan tanggung jawab polisi. Secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI.
2. Kejaksaan, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam Undang-Undang nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

⁶¹ *Ibid*, Hal 60.

3. Kehakiman, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam Undang-Undang nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Hakim
4. Lembaga pemasyarakatan, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam Undang-Undang nomor 19 tahun 2005 tentang pemasyarakatan

Ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, menurut Jimmly Asshidiqie elemen tersebut antara lain: (1) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (2) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan (3) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Dalam pelaksanaannya penegakan hukum oleh penegak hukum di atas dijumpai beberapa halangan yang disebabkan oleh penegak hukum itu sendiri, halangan-halangan tersebut antara lain :

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
2. Tingkat aspirasi yang relative belum tinggi.
3. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.

4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel.
5. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Menurut Soerjono Soekanto hambatan maupun halangan penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum tersebut dapat diatasi dengan cara mendidik, membiasakan diri untuk mempunyai sikap-sikap antara lain : sikap terbuka, senantiasa siap menerima perubahan, peka terhadap masalah yang terjadi, senantiasa mempunyai informasi yang lengkap, orientasi ke masa kini dan masa depan, menyadari potensi yang dapat dikembangkan, berpegang pada suatu perencanaan, percaya pada kemampuan iptek, menyadari dan menghormati hak dan kewajiban, berpegang teguh pada keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantap.⁶²

d. faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung.

Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Jika fasilitas pendukung tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kepastian dan kecepatan penyelesaian perkara tergantung pada fasilitas pendukung yang ada dalam bidang-bidang pencegahan dan pemberantasan kejahatan.

⁶² Ibid, Hal 69.

Peningkatan teknologi deteksi kriminalitas, mempunyai peranan yang sangat penting bagi kepastian dan penanganan perkara-perkara pidana, sehingga tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual, maka untuk sarana atau fasilitas tersebut sebaiknya dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Yang tidak ada maka diadakan yang baru betul;
2. yang rusak atau salah maka diperbaiki atau di betulkan.
3. yang kurang seharusnya di tambah.
4. yang macet harus di lancarkan.
5. yang mundur atau merosot harus di majukan atau di tingkatkan.

Faktor ketiga yaitu faktor sarana atau fasilitas yang membantu penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto sendiri menyatakan bahwa tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai. Fasilitas atau sarana yang memadai tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal itu tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kita bisa bayangkan bagaimana penegakan peraturan akan berjalan sementara aparat penegaknya memiliki pendidikan yang tidak memadai, memiliki tata kelola organisasi yang buruk, di tambah dengan keuangan yang minim.⁶³

Akan tetapi hal itu bukanlah segala-galanya kalau aparatnya sendiri masih buruk, karena sebaik apapun sarana atau fasilitas yang membantu penegakkan hukum tanpa adanya aparat penegak hukum yang baik hal itu hanya akan terasa

⁶³ *Ibid*, Hal 77.

sia-sia. Hal itu dapat kita lihat misalnya pada instansi kepolisian, di mana saat ini hampir bisa dikatakan dalam hal fasilitas pihak kepolisian sudah dapat dikatakan mapan, tapi berdasarkan survey yang dilakukan oleh Lembaga Transparency International Indonesia menyatakan bahwa instansi terkorup saat ini ada di tubuh kepolisian dengan indeks suap sebesar 48 %, bentuk korupsi yang terjadi di tubuh kepolisian, itu contohnya saja seperti korupsi kecil-kecilan oleh Polisi Lantas yang mungkin sering dialami oleh pengendara, sampai ke tingkat yang lebih tinggi semisal tersangka kasus korupsi Susno. Begitu juga Dalam lingkup pengadilan dan kejaksaan pun tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di institusi kepolisian.

e. faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat pendapat tertentu mengenai hukum.⁶⁴ Masyarakat Indonesia mempunyai pendapat mengenai hukum sangat bervariasi antara lain :

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan.
2. hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan.
3. hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan.
4. hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis).
5. hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat.
6. hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa.
7. hukum diartikan sebagai proses pemerintahan.
8. hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, 1980. Hukum dan Masyarakat : Angkasa, Bandung, 87.

9. hukum diartikan sebagai jalinan nilai.

10. hukum diartikan sebagai seni.

Berbagai pengertian tersebut di atas timbul karena masyarakat hidup dalam konteks yang berbeda, sehingga yang seharusnya dikedepankan adalah keserasiannya, hal ini bertujuan supaya ada titik tolak yang sama. Masyarakat juga mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasi dengan petugas (dalam hal ini adalah penegak hukum adalah sebagai pribadi).

Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum itu sendiri yang merupakan pendapatnya sebagai cerminan dari hukum sebagai struktur dan proses. Keadaan tersebut juga dapat memberikan pengaruh baik, yakni bahwa penegak hukum akan merasa bahwa perilakunya senantiasa mendapat perhatian dari masyarakat.

Permasalahan lain yang timbul sebagai akibat anggapan masyarakat adalah mengenai penerapan Undang-Undang yang ada / berlaku. Jika penegak hukum menyadari dirinya dianggap hukum oleh masyarakat, maka kemungkinan penafsiran mengenai pengertian Perundang-Undang bisa terlalu luas atau bahkan terlalu sempit. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa Perundang-Undang kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang bersinambungan dan senantiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi.

Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya kan dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.⁶⁵

f. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena didalam pembahasannya ditengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material.⁶⁶

Hal ini dibedakan sebab menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip Soerdjono Soekamto , bahwa sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur menyangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban kewajibanya, dan seterusnya. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan estrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum menurut Soerdjono Soekamto adalah sebagai berikut :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman.
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/akhlak.
3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/ inovatisme.

⁶⁵ *Ibid*, Hal 90.

⁶⁶ A.A.A. Peter dan Koesriani Siswosebroto, 1988. Hukum dan Perkembangan Hukum, Dalam Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum, Adam Podgorecci dan Christoper J. Whelan, eds : Sinar harapan, Jakarta, 78.

Dengan adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adap dan hukum positif di Indonesia, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum Perundang-Undangan tersebut dapat berlaku secara efektif. Kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada tempatnya.

F. Kerangka Pikir

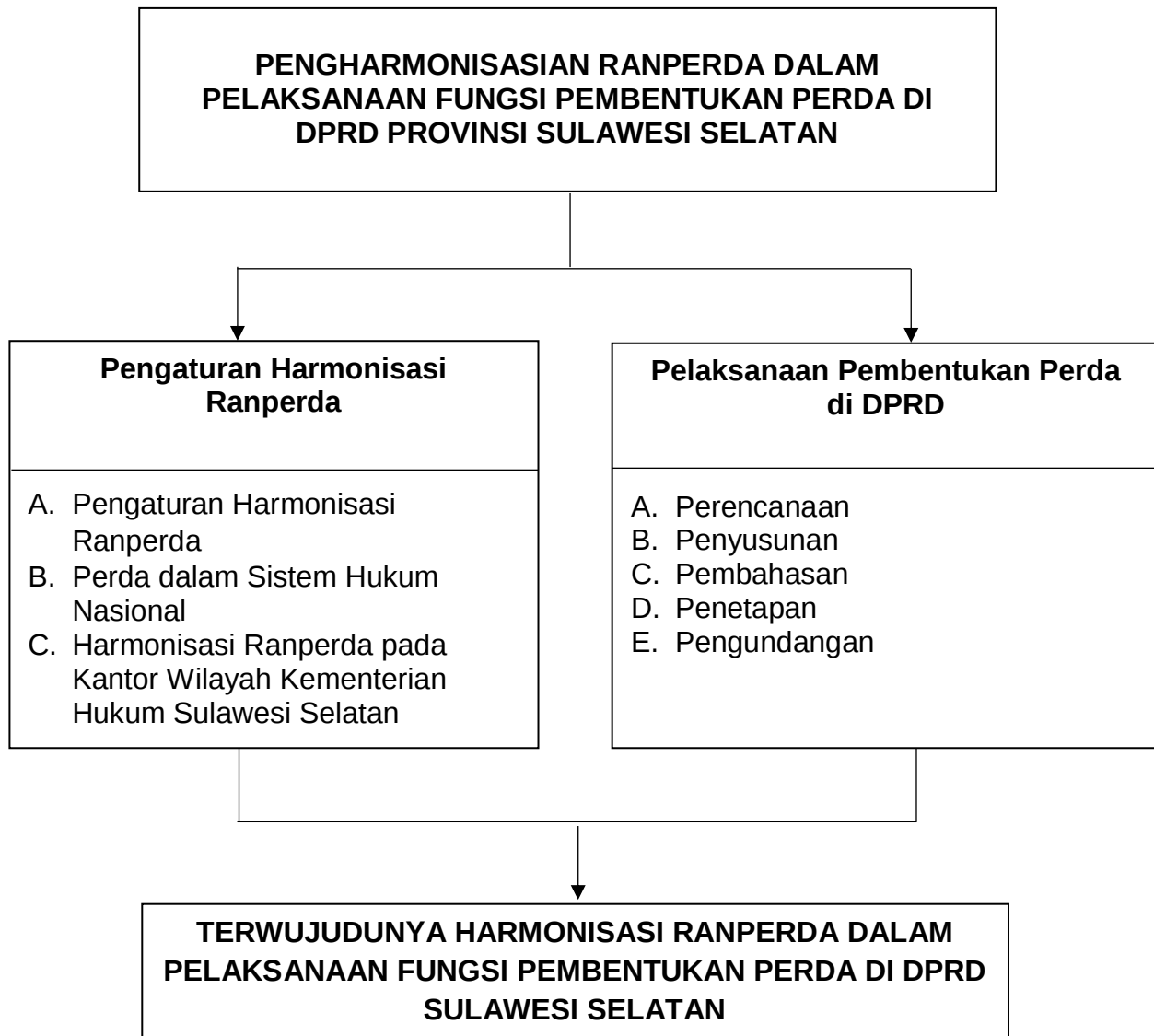
Penelitian ini difokuskan pada dua variabel utama yaitu (1) variabel pengaturan Harmonisasi Ranperda dan (2). Variabel pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan untuk mewujudkan pembentukan Perda yang harmonis. Dalam variabel pertama yaitu pengaturan Harmonisasi Perda, diuraikan dengan indikator sebagai berikut : (1) Pengaturan terkait Harmonisasi Ranperda, (2) Perda Dalam Sistem Hukum Nasional (3) Harmonisasi Ranperda pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum.

Untuk variabel kedua yaitu: Tahapan pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, penulis akan menguraikan aspek pelaksanaan fungsi Pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dengan masing-masing indikator sebagai berikut :

1. Perencanaan Pembentukan Perda,
2. Penyusunan Perda,
3. Pembahasan Perda,
4. Pengesahan Perda dan
5. Pengundangan Perda.

Berdasarkan kedua variable dan masing-masing indikatornya, maka diharapkan akan terwujud pembentukan Perda yang harmonis. Untuk memberikan gambaran umum tentang variabel penelitian maka dapat dikemukakan bagian kerangka pikir berikut ini :

Bagan Kerangka Pikir



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji konsep, doktrin dan teori (asas-asas hukum) serta ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang ada, yang memiliki kaitan logis pada konstruksi filosofis mengenai Pengharmonisasian Ranperda Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda di DPRD.

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara yang digunakan dalam melaksanakan penelitian ini nantinya. Dari ungkapan konsep tersebut jelas bahwa yang dikehendaki adalah suatu informasi dalam bentuk kajian hukum yang dikaji secara mendalam, komprehensif dan interdisipliner. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dilakukan untuk menelaah materi hukum dari Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan Pengharmonisasian Ranperda Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda di DPRD. Pendekatan ini digunakan untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua

Pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan ini digunakan untuk memahami dan mengkaji konsep-konsep Pengharmonisasian Ranperda Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda di DPRD. Pendekatan ini digunakan untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua.

Pendekatan norma adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta Peraturan Perundang-Undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, Peraturan Perundang-Undangan dan dokumen lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

Pendekatan sosiologis adalah Metode pendekatan yang memaparkan suatu pernyataan narasumber berdasarkan asas-asas hukum, kaidah-kaidah

Perundang-Undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini dilaksanakan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Selatan dengan pertimbangan bahwa di kedua lokasi tersebut tersedia data dan bahan hukum yang dibutuhkan dalam rangka penelitian tesis ini sehingga memperoleh hasil penelitian yang obyektif dan berkaitan dengan obyek penelitian. Selain itu, penulis juga melakukan penelitian pada Perpustakaan FH-UH karena penulis menganggap bahwa perpustakaan tersebut memiliki buku-buku referensi yang relevan dengan penelitian ini.

C. Populasi Dan Sampel

1. Populasi

Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang berhubungan langsung dalam proses Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Selatan

2. Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi yang dipilih secara *purposed sampling* sekaligus sebagai responden, Hal ini didasarkan pada pra penelitian yang telah dilakukan oleh calon peneliti di kedua lokasi tersebut.

D. Jenis Dan Sumber Data

Jenis dan sumber data dalam pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Data primer, adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dengan pihak-pihak yang terkait sehubungan dengan penelitian ini;
2. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, terhadap berbagai macam bacaan yaitu dengan menelaah literatur, artikel, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku, maupun sumber lainnya yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis, yaitu:

1. Studi Lapangan (*field research*)

Yaitu teknik pengumpulan data dengan terjun langsung pada lokasi penelitian untuk mendapatkan data yang valid melalui wawancara guna memperoleh keterangan atau informasi secara langsung dari pihak-pihak yang terkait dengan objek penelitian.

2. Studi kepustakaan (*library research*)

Data diperoleh melalui berbagai sumber, data dokumen, study literature, atau bacaan yang memiliki relevansi kajian ini, Peraturan Perundang-Undangan, jurnal ilmiah, kamus-kamus hukum, hasil penelitian lainnya yang berkaitan objek penelitian.

F. Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif secara mendalam dan holistic yang dipandu dengan menggunakan

landasan teori, guna menjelaskan fenomena dan menemukkan solusi yang tepat. Analisis bahan hukum dengan cara deskriptif penggambaran/uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum terkait dengan Pengharmonisasian Ranperda Dalam Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda di DPRD dengan merujuk pada bahan primer maupun dalam bahan sekunder.