

STUDI KONSTITUSI
&
PERUNDANG-UNDANGAN
HUKUM OTONOMI DAERAH

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta Lingkup Hak Cipta

Pasal 1

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

STUDI KONSTITUSI & PERUNDANG-UNDANGAN HUKUM OTONOMI DAERAH

Dr.Zainab Ompu Jainah,S.H.,M.H.
Prof.Dr.Lintje Anna Marpaung,S.H.,M.H.
Intan Nurina Seftiniara,S.H.,M.H.
Risti Dwi Ramasari,S.H.,M.H.

Editor:

Dr.S.Endang P.,S.H.,M.H.



Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**STUDI KONSTITUSI DAN PERUNDANG-UNDANGAN
HUKUM OTONOMI DAERAH**

Penulis:

Dr.Zainab Ompu Jainah,S.H.,M.H.
Prof.Dr.Lintje Anna Marpaung,S.H.,M.H.
Intan Nurina Seftiniara,S.H.,M.H.
Risti Dwi Ramasari,S.H.,M.H.

Editor :

Dr.S.Endang P,S.H.,M.H.

Desain Cover & Layout

Pusaka Media Design

vi + 157 hal : 15 x 23 cm

Cetakan, Oktober 2022

ISBN: 978-623-99365-9-4

Penerbit

PUSAKA MEDIA

Anggota IKAPI

No. 008/LPU/2020

Alamat

Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100

Korpri Jaya Sukarame Bandarlampung

082282148711

email : cspusakamedia@yahoo.com

Website : www.pusakamedia.com

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

DAFTAR ISI

BAB I KONSTITUSI DAN PENAFSIRAN KONSTITUSI.....	1
A. Ragam Istilah	1
B. Pembatasan Kekuasaan.....	6
C. Konstitusi dan Norma Dasar	8
D. Kasus Indonesia.....	10
E. Pengalaman Indonesia	13
BAB II NEGARA HUKUM	17
A. Prinsip-Prinsip Negara Hukum	20
B. Negara Hukum Indonesia.....	27
C. Kedaulatan Rakyat	35
BAB III PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	42
A. Pengertian.....	42
B. Bentuk Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang- Undang Dasar	42
C. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan	45
D. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	54
E. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	58
BAB IV SISTEM HUKUM DAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	79
A. Sistem Hukum.....	79
B. Hukum Adat.....	82
C. Hukum Keagamaan.....	89

D. Peraturan Perundang-undangan.....	98
E. Bentuk Peraturan Perundang-undangan.....	102
F. Hierarki Peraturan Perundang-undangan	107
BAB V DINAMIKA TATA NEGARA INDONESIA.....	113
A. Prinsip Negara Hukum	113
B. Harapan Reformasi Peradilan	115
C. Anatomi Fungsi dan Peran Komisi Yudisial	121
D. Pembatalan Eksistensi	128
E. Implikasi	134
F. Pengaturan Jabatan Hakim.....	136
DAFTAR PUSTAKA.....	144

BAB I

KONSTITUSI DAN PENAFSIRAN KONSTITUSI

A. Ragam Istilah

Salah satu sendi hukum ketatanegaraan yang paling utama adalah konstitusi. Boleh dikatakan dewasa ini setiap negara di dunia memiliki konstitusi. Konstitusi berasal dari Bahasa Latin Konstitusi berasal dari Bahasa Latin, *constitutio*.¹ Istilah ini berkaitan dengan kata *jus* atau *ius*, yang berarti hukum atau prinsip.² Saat ini, bahasa yang biasa dijadikan rujukan istilah konstitusi adalah bahasa Inggris, Jerman, Prancis, Italia, Spanyol, Portugis, dan Belanda. Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk pengertian *constitution* dalam bahasa Inggris, bahasa Belanda membedakan antara *constitutie* dan *grondwet*, sedangkan bahasa Jerman memebdakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Malah dalam bahasa Jerman pengertian tentang konstitusi ini dibedakan pula antara *gerundrecht* dengan *grundgesetz* seperti antara *grondrecht* dengan *grondwet* dalam bahasa Belanda. *Gerundrecht* (Jerman) dan *grondrecht* (Belanda) secara harfiah berarti hak dasar, tetapi sering juga diartikan sebagai

¹ M. Solly Lubis menyebutkan kata konstitusi berasal dari kata dalam bahasa Prancis *constituer*. Lihat M. Solly Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan 2, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 44. Sementara Sri Soemantri menyebutkan bahwa asal usul istilah konstitusi adalah dari bahasa Inggris *constitution*. Lihat dalam Sri Soemantri, 1982, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali, hlm. 44.

² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Konpress, hlm. 1.

hak asasi manusia.³

Dalam bahasa Italia, istilah yang dipakai untuk pengertian konstitusi adalah *Dirrito Constitutionale*. Dalam bahasa Arab dipakai pula beberapa istilah yang terkait dengan pengertian konstitusi itu, yaitu *Masturiyah*, *Dustuur*, atau *Qanun Asasi*.⁴

Dalam bahasa Prancis, digunakan istilah *Droit Constitutionnel* untuk pengertian luas, sedangkan pengertian sempit, yaitu konstitusi yang tertulis digunakan istilah *Loi Constitutionnel*. *Droit Constitutionnel* identik dengan pengertian konstitusi, sedangkan *Loi Constitutionnel* identik dengan Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, yaitu dalam arti konstitusi tertulis. Di Negeri Belanda, pada awalnya digunakan istilah *staatsregeling* untuk menyebut konstitusi. Tetapi, atas prakarsa Gijbert Karel van Hogendorp pada tahun 1813, istilah *grondwet* digunakan untuk menggantikan istilah *staatsregeling* yang juga memiliki pengertian undang-undang dasar atau konstitusi.⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, di berbagai negara di Eropa Kontinental, yang menganut tradisi *civil law*, istilah konstitusi memang selalu dibedakan antara pengertian konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis.

Konstitusi yang tertulis itulah yang biasa disebut dengan istilah-istilah *grondwet* (Belanda), *grundgesetz* (Jerman), *Loi Constituionnel* (Prancis). Sementara itu, kata *constitutie*, *verfassung*, *grundrecht*, *grondrecht*, *Droit Constitutionnel*, *Dirrito Constitutionale*, merupakan istilah-istilah yang dipakai dalam arti luas.⁶ Dalam praktik sehari-hari memang yang digunakan sebagai pemahaman adalah pengertian dalam arti sempit tersebut. Tulisan ini memaknai konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Tetapi perlu diperingatkan bahwa konstitusi hanya salah satu sumber hukum tata negara. Selain konstitusi, ada berbagai kaidah-kaidah lain, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan, kebiasaan (konvensi), dan yurisprudensi, yang menjadi sumber dan aturan-

³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Kompas, hlm. 3.

⁴ *Ibid.*, hlm. 4.

⁵ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 1-2 dan 9-10.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, hlm. 4.

aturan hukum tata negara.⁷

Membangun kultur konstitusi yang berdasarkan akal sehat di antara lembaga Negara dan semua warganegara, terutama mereka yang memiliki kewenangan menafsirkan konstitusi untuk menjabarkannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, merupakan suatu keniscayaan. Diperlukan pemahaman dan penghayatan yang dalam akan prinsip-prinsip yang berlaku secara universal dalam kehidupan bernegara berdasar konstitusionalisme. Kemampuan mengidentifikasi dan memberi makna secara tepat sumber keabsahan norma konstitusi yang menjadi dasar pembentukan norma yang lebih rendah, untuk menghindari uji materi yang dapat berakhir pada diktum norma yang dibentuk inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, memaksa semua pihak yang mempunyai kewenangan legislasi harus mengadopsi dan menggunakan cara berfikir dan bekerja hakim (MK) dalam menilai dan menguji sendiri konstitusionalitas norma yang dicoba dirumuskannya.

Kegagalan untuk memahami terjadinya perubahan atau pergeseran paradigmatik terutama ketika perubahan konstitusi terjadi secara bertahap, sehingga legislator memberi makna suatu norma konstitusi dengan arti tertentu dan kemudian melakukan regulasi dan merumuskan norma yang lebih rendah berdasar paradigma yang tidak sesuai dengan pergeseran mendasar ketika terjadi perubahan UUD pada tahap berikut yang membentuk paradigma baru, pastilah menjadi problematik dari sisi konstitusionalitasnya. Konstitusi merupakan hukum tertinggi di satu negara. Tidak boleh ada lembaga atau cabang kekuasaan negara melakukan kebijakan atau merumuskan norma hukum yang bertentangan atau tidak sesuai dengan hukum tertinggi tersebut. Seluruh lembaga negara atau kekuasaan negara yang memperoleh kewenangannya dari konstitusi, menjadi pelayan yang harus tunduk pada konstitusi sebagai tuannya. Tidak boleh ada lembaga atau kekuasaan Negara sebagai pelayan, melaksanakan kekuasaannya

⁷ Bagir Manan, "Kedudukan Hukum Memorandum DPR kepada (terhadap) Presiden", makalah Seminar Nasional, Jakarta, 28 Februari 2001, hlm. 1.

secara bertentangan dengan konstitusi sebagai sumber kewenangannya yang menjadi tuan.

Negara adalah satu organisasi. Negara modern merupakan satu organisasi otoritas yang sasaran kegiatan dengan otoritasnya adalah mengatur satu masyarakat yang ada secara keseluruhan. Pada dasarnya ketentuan yang menyangkut organisasi, susunan, wewenangnya serta alat perlengkapan negara dan hubungannya satu sama lain disusun dan ditetapkan oleh konstitusi, yang berfungsi sebagai hukum tertinggi. Oleh karenanya mengubah kekuasaan atau kewenangan suatu lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari konstitusi, harus dilakukan dengan mengubah konstitusi.

Pada umumnya konstitusi menentukan struktur, komposisi, fungsi dan kekuasaan organ, hubungan organ yang satu dengan yang lain, serta hubungan Negara dengan warganegaranya. Salah satu muatan paling penting dari suatu Undang-Undang Dasar (konstitusi) adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga negara yang menjalankan kekuasaan itu. Semua lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan kekuasaan negara adalah menyangkut mekanisme dan tata kerja antarlembaga negara tersebut sebagai satu kesatuan yang utuh untuk menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh cara bekerjanya lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

Sebaliknya, pada negara yang mendasarkan diri pada prinsip kedaulatan negara sebagai norma konstitusi, juga terdapat patokan dasar yang ditaati dalam menyusun aturan-aturan hukum selanjutnya, sebagaimana contoh negara demokrasi tadi. Hanya saja sumber kekuasaannya adalah negara sendiri. Sedangkan dalam negara demokrasi tadi sumbernya adalah kedaulatan rakyat. Dalam prinsip kedaulatan negara, arah hubungan rakyat dan penguasa akan berlainan dengan dalam negara yang berkedaulatan rakyat. Bisa dimengeti di sini jika tidak dibutuhkan aturan yang menjamin kebebasan menyatakan pendapat oleh rakyat, misalnya. Yang justru

dijaga ialah agar tidak ada isi aturan hukum yang akan berakibat merongrong atau mengurangi wibawa negara. Ini sering disamakan dengan tidak merongrong atau mengurangi wibawa pemerintahnya, karena pemerintah (kepala negara, raja, atau despot) adalah lambang konkretisasi negara.

Dari kedua contoh sederhana itu menunjukkan bahwa dasar pikiran yang kemudian menjadi aturan-aturan dalam konstitusi, selanjutnya akan menentukan bagaimana aturan-aturan hukum di negara itu akan dibuat. Asas kedaulatan rakyat maupun asas kedaulatan negara sama-sama merupakan pikiran dasar mengenai susunan negara, yang pada intinya merupakan konsep tentang negara, yang akan menjadi pangkal dari pertumbuhan isi dan arah aturan hukum negara selanjutnya. Menurut Marsilam Simanjuntak, konsep tentang negara (*staatidee*) adalah sumber yang lebih awal dari kerangka yang disusun dalam sebuah konstitusi.⁸ Diuraikan lebih lanjut, bahwa konsep tentang negara di satu pihak akan mempunyai konsekuensi pada hukum tata negara dan kehidupan negara pada umumnya.⁹

Pada sisi lain, seperti dikatakan oleh Kusnu Goesniadhie, setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap konstitusi dapat terus berkembang dalam praktik di kemudian hari.¹⁰ Berkaitan dengan hal ini, maka penafsiran terhadap konstitusi pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang, memerlukan rujukan standar yang dapat dipertanggungjawabkan sebaik-baiknya, sehingga konstitusi tidak menjadi alat kekuasaan yang ditentukan secara sepihak oleh pihak manapun juga.¹¹ Seperti yang dikatakan oleh Bagir Manan, tidaklah

⁸ Marsilam Simanjuntak, 1994, *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Jakarta, Penerbit Pustaka Utama Grafiti, hlm. 4.

⁹ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁰ Kusnu Goesniadhie S., 2009, *Hukum Konstitusi dan Politik Negara Indonesia*, Malang, Penerbit Nasa Media, hlm. 32.

¹¹ *Ibid.*

cukup untuk memahami hukum ketatanegaraan suatu negara kalau hanya menggantungkan atau mengukur segala sesuatu dengan asas atau aturan yang ada dalam konstitusi.¹²

Konsep tentang negara itu dapat dikenali karena lazimnya dituangkan dalam ketentuan pasal-pasal konstitusi, tentu dengan catatan jika negara yang bersangkutan mempunyai konstitusi sebagai dokumen tertulis. Hanya saja, perumusan undang-undang dasar tidak selalu mengatur secara lengkap dan rinci segala sesuatunya atau rumusannya masih mengandung makna ganda atau ketidakpastian, sehingga sering dibutuhkan pedoman lain untuk menanggulangi masalah yang timbul. Selain dari penjelasan resmi yang tersedia, pedoman ini antara lain didapat melalui berbagai cara penafsiran atas rumusan yang terkandung dalam konstitusi tadi. Hal tersebut jugalah yang memperkuat kebutuhan mutlak dalam memandang konstitusi sebagai satu struktur yang utuh, sehingga tidak boleh satu pasal tertentu ditafsir secara terpisah lepas dari struktur yang utuh, yang boleh jadi secara gramatikal atau tekstual sangat jelas sebagai penafsiran awal yang harus dilakukan, tetapi ketika dilihat secara keseluruhan dalam satu struktur dan sistem konstitusi yang utuh, norma tertentu mengalami pemaknaan tertentu yang berbeda, bahkan terkadang sangat radikal. Merupakan hal yang niscaya jikalau terjadi interdependensi antara teks dengan struktur konstitusi itu sendiri.

B. Pembatasan Kekuasaan

Keberadaan konstitusi pada awal pertumbuhan negara-bangsa modern tidak lepas dari pengakuan adanya paham demokrasi, yang pada intinya menyatakan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan rakyat.¹³ Dalam hal ini, negara terbentuk karena adanya “kontrak sosial” antara individu-individu dengan penguasa di mana kepada sang penguasa diberi mandat untuk menjamin pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi individu tersebut. Tidak semua hak-hak asasi tadi diserahkan kepada penguasa, namun

¹² Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, Jogjakarta, Penerbit UII Press, hlm. 5.

¹³ Moh. Mahfud M.D., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jogjakarta, Penerbit Ford Foundation dan Gama Media, hlm. 18.

sebatas apa yang tertuang di dalam “kontrak” pada saat pembentukan negara tadi. Dalam khasanah peradaban modern, “kontrak” tersebut dituangkan dalam bentuk konstitusi. Dengan demikian, maka konstitusi merupakan fungsi residual dari hak asasi manusia dan bukan sebaliknya.¹⁴

Dengan tertib berpikir demikian, maka dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana untuk membatasi penguasa negara. Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah menimbulkan paham konstitusionalisme. Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk menentukan dan membatasi kekuasaan dan dipihak lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warga negaranya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil “Government by laws, not by men”.

Dengan demikian, pembuatan konstitusi didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin. Baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip dan cita-cita, konstitusi sebagaimana juga perundang-undangan yang lain, merupakan the resultan of a pralellogram of forces-political, economic, and social of its adoption, kata Ni'matul Huda.¹⁵ Menurut James Bryce, sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk¹⁶, motif politik yang menonjol dalam penyusunan konstitusi adalah, pertama, keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa. Kedua, keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada di dalam rumusan

¹⁴ Ibid., hlm. 20.

¹⁵ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Jogjakarta, Penerbit UII Press, hlm. 72-73.

¹⁶ Dahlan Thaib, dkk, 2003, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Penerbit Rajawali, hlm. 64.

yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan. Ketiga, hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan cara berlakunya pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warganegara. Keempat, hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingan sendiri-sendiri. Atas dasar hal-hal yang dikemukakan oleh Bryce di atas, dapat disimpulkan bahwa konstitusi dibuat secara sadar sebagai perangkat kaidah fundamental yang mempunyai nilai politik tinggi dari jenis kaidah lain karena menjadi dasar bagi seluruh tatanan kehidupan negara. Dengan asumsi ini maka bagian-bagian lain dari tata hukum harus sesuai atau tidak berlawanan dengan konstitusi.

Pada umumnya negara-negara mengakui supremasi konstitusi di atas segala peraturan perundang-undangan yang lain, hal mana terbukti dari cara merubahnya yang memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang. Menurut K.C. Wheare, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (supreme) ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi itu tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan.¹⁷ Perubahannya harus dilakukan dengan hikmat, penuh kesungguhan, dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahannya pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang sifatnya istimewa atau khusus.¹⁸

C. Konstitusi dan Norma Dasar

Konstitusi secara akademik selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Menurut Ivo D. Duchacek, “pembatasan kekuasaan pada umumnya

¹⁷ K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London, Oxford University Press, hlm. 67.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 68.

merupakan corak umum materi konstitusi.”¹⁹ Dapat dianalisis menurut teori Hans Kelsen mengenai norma dasar (*basic norm*, *Grundnorm*). Kelsen, seorang yang beraliran positivis-analitis menolak hukum alam sebagai penjelasan mengenai sumber hukum. Dia melihat hukum sebagai sesuatu yang murni formil, yang merupakan susunan hierarkis dari hubungan-hubungan normatif. Norma, dalam hal ini dibatasi dan selalu diartikan “norma hukum”, yang satu berhubungan dengan norma lain yang mana yang pertama lebih tinggi tingkatannya daripada yang kedua, dan demikian selanjutnya dari atas ke bawah. Artinya, isi nilai dari norma yang di bawah, atau yang berikutnya, tidak boleh bertentangan atau tidak bersesuaian dengan norma yang sebelumnya, atau yang di atasnya.

Jadi, setiap norma hukum memperoleh pengesahan dari norma yang di atasnya, dan pada tingkat terakhir semua norma hukum memperoleh pengesahan dari norma fundamental atau norma dasar. Sedangkan norma dasar ini tidak diturunkan dari manapun. Ia dianggap sah dan diterima sebagai sesuatu yang sah tanpa harus disesuaikan dengan norma lain. Menurut Marsilam Simanjuntak, norma dasar atau *Grundnorm* tersebut diterima atau lebih diandaikan (diasumsikan) sebagai sesuatu di mana segalanya dimulai.²⁰ Dalam pandangan Kelsen, norma yang terkandung dalam hukum positif menekankan soal ‘keharusan’ (*ought*), bukan nilai keadilan atau kebenarannya.²¹

Manfaat teori Kelsen dapat memudahkan upaya untuk menemukan kesesuaian antara norma hukum, baik ke arah atas maupun ke arah bawah. Marsilam Simanjuntak memberikan contoh, jika ada aturan hukum hendak dibuat, maka pedoman dalam menentukan batas-batasnya adalah apa yang terkandung dalam aturan hukum yang tingkat hierarkinya lebih tinggi. Sebaliknya, jika dibutuhkan penafsiran atas sebuah aturan hukum karena ada keraguan dalam perumusannya, maka penjelasannya dicari di dalam maksud yang terkandung dalam norma hukum di tingkat yang lebih

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, hlm. 6.

²⁰ *Op.cit.*, hlm. 26.

²¹ Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, terj. Anders Wedberg (New York, Russel & Russel, hlm. 35.

atas. Demikian seterusnya, penafsiran akan menelusuri hukum positif yang lebih tinggi lagi, sampai tiba pada hukum dasar atau konstitusi suatu negara, sebagai sumber positif norma-norma perundang-undangan itu.²² Jadi, konstitusi sampai pengertian ini merupakan norma dasar, yang lahir karena pra-anggapan bahwa proses pembentukannya (law creating act) adalah sah (valid).

Persoalan ini menjadi fokus sorotan karena seringkali dengan konstitusi yang sama ternyata menghasilkan penafsiran yang berbeda mengenai hal-hal yang menyangkut kenegaraan. Penafsiran konstitusi dengan kepentingan tertentu bukan untuk menghasilkan pembatasan kekuasaan, akan tetapi mengkonsolidasikan kekuasaan demi kepentingan negara dan pemerintah.

D. Kasus Indonesia

Konstitusi belum mempunyai kesamaan pendapat untuk menyatakan perbedaan ideologi yang menjadi penyebab pertentangan pendapat sekitar falsafah negara yang akan dijadikan landasan konstitusi baru. Walaupun sesungguhnya, seperti studi Adnan Buyung Nasution, konstitusi telah menghasilkan hal-hal penting yang lebih praktis seperti organisasi negara dan butir-butir vital mengenai perlindungan hak asasi manusia.²⁵ Sementara itu, pada akhir dasawarsa 1950-an, berbagai permasalahan di bidang ekonomi dan politik makin berat hingga negara terperosok ke dalam krisis. Argumen pijakan konstitusi yang sama menghasilkan tafsir sistem politik yang berbeda juga “menimpa” UUD 1945. Pada tanggal 21 Februari 1957, Presiden Soekarno telah mengajukan usul yang disebut Konsepsi Presiden, yang mengecam demokrasi liberal dan mengusulkan Kabinet Gotong Royong yang terdiri atas menteri-menteri dari partai politik dan golongan fungsional serta pembentukan Dewan Nasional. Karena keadaan yang memburuk, sehingga dianggap perlu untuk menyelamatkan republik ini dengan memberlakukan hukum darurat di seluruh wilayah Indonesia. Pasca pengunduran diri Kabinet Ali Sastroamidjojo II, Soekarno pada tanggal 9 April 1957 membentuk Kabinet Karya, sebagai suatu

²² Op.cit., hlm. 27.

kabinet kerja darurat ekstra parlementer yang dipimpin oleh Perdana Menteri Djuanda.

Pada tanggal 22 April 1959, Presiden Soekarno menyampaikan pidato di hadapan Sidang Konstituante yang mendesak supaya Konstituante menerima UUD 1945 tanpa amandemen sebagai undang-undang dasar. Desakan ini dilakukan dengan 4 (empat) alasan. Pertama, memberikan jalan keluar atas keadaan negara yang genting. Kedua, menekankan makna simbolik UUD 1945 yang amat besar karena berakar pada kebudayaan Indonesia dan merupakan perwujudan ideologi yang sesungguhnya. Ketiga, struktur organisasi negara menurut UUD 1945 akan memperlancar jalannya pemerintahan secara efektif. Keempat, kembali ke UUD 1945 merupakan langkah ke arah pembenaran hukum.²³ Akan tetapi setelah Konstituante membahas ajakan kembali ke UUD 1945 itu selama 3 (tiga) persidangan berturut-turut yaitu tanggal 30 Mei 1959, 1 Juni 1959, dan 2 Juni 1959, dari pemungutan suara yang dilakukan usul Presiden itu “tidak mendapat dukungan yang diperlukan.”

Selanjutnya, Presiden Soekarno berhasil memadukan ideologi yang berbeda-beda dari ketiga partai tersebut menjadi ideologi Nasionalis-Agama-Komunis (Nasakom), suatu keinginan untuk menyatukan ketiga kelompok tersebut sehingga dapat menjadi kekuatan inti dari kekuatan progersif revolusioner. Bahkan, Presiden Soekarno berharap agar percampuran ketiga sifat tersebut dalam diri pribadi setiap orang Indonesia.²⁴ Pada Juni 1960, Presiden Soekarno menetapkan aturan yang memaksa setiap partai politik menerima UUD 1945, sekaligus memberikan kontrol penuh bagi Pemerintah dalam memeriksa partai, keuangan partai, dan sebagainya, termasuk membubarkan partai tersebut jika dianggap telah merongrong kebijakan negara. Sementara, Presiden Soeharto menafatkan legitimasi UUD 1945 juga untuk mnyederhanakan sistem kepartaian dan memangkas demokrasi yang pluralistik

²³ Ibid., hlm. 318.

²⁴ Hermawan Sulisty, 2000, Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah Pembantaian Massal yang Terlupakan (Jombang-Kediri 1965-1966), Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, hlm. 15-16.

melalui mekanisme Demokrasi Pancasila. Politik demokratis hanya sebentar saja pada awal Orde Baru dan kemudian rezim mengkonsolidasikan dirinya menjadi otoriter. Kedudukan dan peranan pemerintah menguat akan tetapi lembaga legislatif melemah.²⁵ Terbitnya Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 telah mengesahkan pemerintah untuk merestrukturisasi partai politik. Selanjutnya, bermacam-macam perundang-undangan disusun untuk mendukung kebijakan itu, seperti UU No. 15/1969 dan UU No. 16/1969. Lebih jauh pemerintahan Soeharto berhasil melakukan fusi paksa guna menyederhanakan partai politik dan juga menerapkan asas tunggal Pancasila bagi semua partai dan organisasi kemasyarakatan. Di samping itu, juga diterapkan adanya perwakilan fungsional (golongan) dalam lembaga legislatif, khususnya MPR.

Berkat legitimasi Demokrasi Pancasila, Pemerintahan Soeharto berhasil mengarahkan seluruh partisipasi politik rakyat bertujuan semata-mata untuk pembangunan. Untuk itu rakyat harus dijauhkan dari kegiatan politik. Hubungan rakyat dengan partai politik pun diputus, sehingga tercipta suatu politik masa mengambang.²⁶ Mulai saat itu, peranan partai politik dan masyarakat sipil digantikan oleh militer berkat doktrin Dwi Fungsi ABRI, suatu kebijakan yang sering disebut sebagai konsensus Orde Baru.²⁷ Stabilitas nasional diperlukan sebagai syarat utama berjalannya pembangunan nasional. Semua itu mulai efektif sejak berjalannya Kabinet Pembangunan Nasional (1968).

Dari sekilas uraian di atas dapat ditunjukkan bahwa, Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila menjadi sumber penafsiran konstitusi sehingga mendukung upaya memanfaatkan kekuasaan masing-masing rezim. Semua tindakan tadi diklaim mendasarkan diri kepada UUD 1945. Dengan legitimasi yang demikian, kedua pemerintahan tersebut kemudian sama-sama menjalankan praktik politik yang nondemokratis.

²⁵ Moh. Mahfud M.D., 2007, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES, hlm. 72-73.

²⁶ Ali Moertopo, 1992, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta, CSIS, hlm. 95-99.

²⁷ Nugroho Notosusanto, dkk, 1985, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, Jakarta, Penerbit Balai Pustaka, hlm. 32.

E. Pengalaman Indonesia

Cuplikan episode ketatanegaraan Indonesia membentangkan secuil faktanormatif, bahwa dengan berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) pada 27 Desember 1949-17 Agustus 1950, republik ini pernah menganut bangun parlemen berwatak bikameral. Dalam konstitusi ini ditegaskan bahwa dalam RIS merupakan negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi (Pasal 1 ayat (1)), di mana kedaulatan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat (Pasal 1 ayat (2)). Jadi, bangun parlemen bikameral ditunjukkan dengan adanya DPR dan Senat.

Ditentukan juga bahwa senat RIS bukan senat yang dipilih melalui pemilu tetapi dengan pengangkatan oleh pemerintah negara bagian, suatu corak perwakilan teritorial. Dengan teori Arend Lijphart, maka bangun parlemen bikameral di masa RIS mengandung 2 (dua) ciri sebagai berikut. Ciri yang pertama menyangkut susunan. Kamar kedua cenderung lebih kecil daripada kamar pertama (DPR RIS beranggotakan 146 orang dan Senat berjumlah 32 orang). Ciri yang kedua, masa jabatan legislatif kamar kedua cenderung lebih lama daripada kamar pertama. Konstitusi tak tegas mengatur berapa lama masa jabatan anggota Senat, namun disebutkan bahwa “anggota-anggota senat senantiasa boleh meletakkan jabatannya. Mereka memberitahukan hal itu dengan surat kepada ketua” (Pasal 84).

Kekuasaan Senat RIS sebagai pemegang kedaulatan bersama-sama dengan Pemerintah dan DPR (Pasal 1 ayat (2)). Senat bertugas mewakili negara bagian (Pasal 80 ayat (1)) dan menjalankan fungsi legislatif sejauh menyangkut “hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, atau mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah lainnya” (Pasal 127 sub a). Senat juga mempunyai kekuasaan lain: (a) bersama-sama DPR memberi ijin pernyataan perang (Pasal 183); (b) memberi nasehat kepada Pemerintah atas inisiatif sendiri (Pasal 123); (c) mendengarkan suaranya sejauh berhubungan dengan “urusan-urusan penting yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai hubungan RIS dengan daerah-daerah” (Pasal 123); dan (d) meminta

keterangan kepada pemerintah (Pasal 124).

Dengan pijakan teori Arent Lijpart, Senat RIS termasuk “bikameral kuat.” Hal ini dikarenakan konstitusi memberikan kekuasaannya sejajar dengan DPR karena Senat berhak mengajukan RUU (Pasal 128 ayat (2) dan berhak menolak RUU dalam substansi tertentu (Pasal 136 ayat (2)). Senat RIS tidak mempunyai legitimasi demokratis karena “ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi” (Pasal 81 ayat (1)). Masih dalam teori Lijpart, parlemen RIS bercorak “simetris” karena kekuasaan kedua majelis (DPR dan Senat) relatif sejajar, meski susunannya *incongruent* karena Senat berfungsi sebagai kamar federal dari RIS.

Jika digunakan sudut pandang Andrew S.Ellis, maka parlemen RIS termasuk bikameral kuat karena konstitusi memberikan hak untuk mengusulkan RUU (Pasal 128 ayat (2)) dan hak menolak RUU (Pasal 136 ayat (2) kepada Senat. Perlu dicatat bahwa hak mengusulkan RUU itu sebatas proses legislasi yang berkaitan dengan negara bagian saja (Pasal 127 huruf a). Namun dalam pembuatankonstitusi baru, anggota Senat dapat memberikan “mufakat” atau “keputusan” dalam pembuatan konstitusi (Pasal 188-189).

Pada 17 Agustus 1950, Indonesia kembali ke bangun negara kesatuan, yang diikuti dengan perubahan konstitusi sehingga yang berlaku kemudian adalah Undang-Undang Dasar Sementara atau populer dengan sebutan UUDS 1950. Dengan terbentuknya kembali negara kesatuan ini, berakhirilah seteru golongan “republikan” yang menghendaki negara kesatuan dan golongan “federalis” yang menghendaki negara serikat. Dengan dihapuskannya daerah-daerah bagian, golongan federalis ikut terhapus dari percaturan politik.⁴⁶ Dalam masa berlakunya UUD S ini maka watak parlemen menjadi unikameral. Pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 (Dekrit Presiden) yang antara lain menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar nasional. Keberlakuan UUD 1945 menegaskan kembali bangun negara dan desain ketatanegaraan

pada masa proklamasi, yang terus berlanjut selama Orde Lama (1959-1966), Orde Baru (1966 -1998), dan era reformasi (1998-sekarang).

Desain parlemen di bawah UUD 1945 mengenal MPR dan DPR. Mengenai MPR, dapat dinilai sebagai sebuah lembaga yang khas Indonesia, oleh karena itu keberadaannya menarik untuk dicermati lebih lanjut. Keberadaan MPR itu sendiri berkaitan dengan 5 (lima) fungsi penting, yaitu: (a) menetapkan UUD

(Pasal 3); (b) Perubahan UUD (Pasal 37); (c) menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti yang luas, tidak sekadar GBHN (Pasal 3); (d) memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6); dan (e) meminta pertanggungjawaban presiden di tengah masa jabatan karena dakwaan melalui persidangan istimewa (Pasal 8 jo Penjelasan UUD 1945). Menarik dicermati bahwa MPR terdiri atas anggota DPR ditambah utusan golongan dan utusan daerah (Pasal 2). Menurut Jimly Asshidiqie, susunan MPR semacam itu telah mengokohkan pandangan bahwa eksistensi lembaga ini sebagai elemen ketatanegaraan yang mengandung tradisi liberalisme barat dan sosialisme timur.⁴⁷ Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*political democracy*) yang didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi (*economic democracy*) yang didasarkan atas prosedur perwakilan fungsional (*functional representation*) untuk mengatasi kelemahan perwakilan politik. Sementara itu, utusan daerah diadakan untuk menjamin agar kepentingan daerah-daerah tidak terabaikan hanya karena orientasi untuk mengutamakan kepentingan nasional. Dengan demikian, keberadaan para anggota Majelis ini benar-benar mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat, sehingga tepat diberi kedudukan yang tertinggi (*supreme*). Gambaran demikian, menurut Jimly Asshidiqie, melahirkan konsep MPR sebagai forum majelis. Dalam perkembangan selanjutnya, terutama di bawah konfigurasi politik Orde Baru (1966-1998), timbul upaya untuk menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang menjalankan fungsi sebagai wadah penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam pandangan ini, MPR bukan hanya forum, tetapi lembaga

tertinggi.

Konfigurasi politik pada masa reformasi telah melahirkan 3 (tiga) paradigma yang mempengaruhi fungsi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yaitu, *pertama*, pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. *Kedua*, konsep dan pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang akan berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat. *Ketiga*, restrukturisasi parlemen menjadi bikameral untuk menampung aspirasi otonomi daerah yang semakin berkembang.

BAB II

NEGARA HUKUM

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian juga peraturan hukum yang sebenarnya ada jika peraturan itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.²⁸

Peraturan hukum yang ada dalam suatu negara dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Begitu juga dalam sebuah negara hukum dibuat peraturan untuk mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Semua negara di dunia ini dapat dikatakan adalah negara hukum. Sebagai sebuah negara hukum berarti semua penyelenggara negara, semua pejabat negara, dan semua warga negara harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku dalam sebuah negara berbeda-beda karena secara sosiologis, ekonomi, dan budaya masing-masing negara berbeda. Azhari mengatakan bahwa unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa. Sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama, oleh

²⁸ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta 1983, hal. 153

karenanya unsur-unsur negara hukumnyapun berbeda. Ada negara, terutama negara-negara Islam yang berupaya untuk menerapkan hukum Tuhan yang bersumber pada wahyu, dan ada pula negara-negara yang menerapkan hukum yang dibuat oleh manusia, yaitu yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk membuat hukum.²⁹

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan. Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Cita negara hukum pertama sekali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.

Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Filosof adalah orang yang arif bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Filosoflah yang paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Karena itu kepada filosoflah seharusnya pimpinan negara dipercayakan, tidak usah dikhawatirkan bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya. Namun cita negara idealnya Plato ini tidak pernah bisa dilaksanakan, karena hampir tidak mungkin mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi.³⁰

Dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*", Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai

²⁹ Azhary, Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur- unurnya, UI-Press, Jakarta, 1995, hal.1

³⁰ Ibid. hal. 19

dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.⁴

Negara hukum sendiri, menurut istilahnya dalam kepustakaan Indonesia merupakan terjemahan dari *rechtstaat*. Tetapi ada beberapa pendapat yang menyatakan istilah negara hukum merupakan terjemahan dari *rule of law*. Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, istilah *rechtstaat* itu sendiri berbeda dengan istilah *rule of law*. Istilah *rechtstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Sedangkan istilah *rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku Albert Venn Dicey pada tahun 1885 dengan judul “Introduction to the study of the law of the constitution”. Philipus M. Hadjon juga tidak menyetujui istilah negara hukum disamakan dengan *rechtstaat* ataupun dengan *the rule of law*.

Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *modern Roman Law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep *the rule of law* meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.³¹ Begitupun menurut pendapat Azhary, istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama

³¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Study tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 72

yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia.³²

Dalam kaitannya dengan konsep tentang negara hukum, Muhammad Tahir Azhary mengemukakan adanya lima macam konsep negara hukum, yaitu:³³

- A. Negara Hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau yang disebut sebagai nomokrasi Islam, artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah.
- B. Negara Hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, dan Perancis.
- C. Konsep *Rule of Law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, antara lain di negara Inggris dan Amerika Serikat.
- D. Suatu konsep yang disebut *Socialist Legality* yang diterapkan antara lain di Uni Sovyet sebagai negara komunis.
- E. Konsep Negara Hukum Pancasila.

A. Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtstaat*" antara lain Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Konsep *rechtstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, maka ciri individualistik sangat menonjol dalam pemikiran hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.

³² Azhary, Negara Hukum, Op.Cit, hal. 33

³³ Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip- prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal. 63. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hal. 148

Menurut Friederich Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah “*rechtstaat*” mencakup empat elemen penting, yaitu:³⁴

1. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut, maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori trias politica.
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).
4. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dari empat unsur utama negara hukum tersebut, dapat disimpulkan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang.³⁵ Suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang. Negara melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Sedangkan menurut Scheltema, unsur *rechtstaat* adalah:³⁶

1. Asas kepastian hukum
2. Asas persamaan
3. Asas demokrasi
4. Asas pemerintahan yang melayani kepentingan umum

Menurut Immanuel Kant dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre* menyatakan bahwa ide tentang negara hukum atau *rechstaat* mulai populer akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya ditindas oleh kaum

³⁴ Azhary, Negara Hukum Op.Cit, hal. 46. Lihat pula Muhammad Tahir Azhary, Ibid. hal. 66
Jimly Asshiddiqie, Ibid. hal. 148

³⁵ Azhary, Op.Cit. hal. 47

³⁶ Ibid., hal. 50

Bangsawan dan Gereja. Sehingga golongan yang pandai dan kaya (kaum borjuis) bereaksi, bukan untuk ikut berperan dalam seluruh kegiatan kenegaraan, tetapi mereka menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan. Yang mereka inginkan hanyalah agar dibebaskan untuk mengurus kepentingannya sendiri, konkretnya adalah agar penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan turut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut. Sedangkan penjaga tata tertib dan keamanan tetap diselenggarakan oleh negara. Karena itu, negara hukumnya disebut sebagai Negara Hukum Jaga Malam (*Nachtwachker Staat*).³⁷

Oleh karena itu, ada tiga tipe negara hukum dalam konsep *rechtsstaat* ini, yaitu:³⁸

1. Tipe negara hukum liberal, yakni menghendaki agar negara berstatus pasif. Artinya negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak harus sesuai hukum. Disinilah, kaum liberal menghendaki antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, seperti persetujuan yang menguasai penguasa.
2. Tipe negara hukum formil, yakni negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formil ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.
3. Tipe negara hukum materiil, yakni pengembangan lebih lanjut dari negara hukum formil; tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan penguasa demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas *Opportunitas*.

³⁷ Azhary, *Negara Hukum Op.Cit*, hal. 45. Lihat pula Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum*, hal 156.

³⁸ Deddy Ismatullah, *Op. Cit.*, hal.166

Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dibuat dalam undang-undang yang khusus, sedangkan Konstitusi hanya merupakan generalisasi dari praktek ataupun kebiasaan yang sudah berlangsung yang dituangkan dalam undang-undang biasa.

Konsep *rule of law* dari hasil keputusan *International Commission of Jurist* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional pada tahun 1955 di Athena menetapkan persyaratan minimum dalam bentuk unsur-unsur negara hukum (*rule of law*) yaitu:³⁹

1. Keamanan pribadi harus dijamin. Tidak seorangpun dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa suatu keputusan hakim.
2. Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu Daerah atau alat perlengkapan negara mengeluarkan peraturan untuk mengambil tindakan hak fundamental itu. Akibatnya setiap orang mempunyai hak untuk menyatakan pendapat dan tidak dipaksa untuk menyatakan pendapat yang berbeda dengan keyakinannya.
3. Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui media komunikasi, terutama pers.
4. Kehidupan pribadi orang harus tidak dilanggar, rahasia surat-menyurat harus dijamin.
5. Kebebasan beragama harus dijamin. Setiap kepercayaan yang diakui harus dihormati dengan syarat kepentingan umum dan moral tidak dilanggar.
6. Hak untuk mendapat pengajaran dari siapa saja tanpa diskriminasi.
7. Setiap orang berhak akan kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai.
8.
 - a. Setiap orang berhak mengambil bagian secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilihnya dibidang kehidupan politik negaranya.
 - b. Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa.
 - c. Adanya kebebasan pengadilan dan jaminan tidak memihak.
9. Pengakuan terhadap hak menentukan sendiri.

³⁹ Azhary, Negara Hukum Op.Cit., hal.57

- 10.a. Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau suatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan hak-haknya yang alamiah, dan teristimewa dari hak-hak fundamental manusia dan warga-warga atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras, warna, golongan, kepercayaan politik, kasta, ataupun keturunan.
- b. Penguasa wajib menghormati prinsip-prinsip itu
- c. Diskriminasi atas ras dan warna bertentangan dengan keadilan.

Dalam perkembangannya, International Commission of Jurist yang merupakan organisasi internasional ini, dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menentukan pula syarat-syarat representative government under the rule of law, sebagai berikut.⁴⁰

1. Adanya proteksi Konstitusional
2. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan civic

Perbedaan antara konsep rechtstaat dan rule of law adalah bahwa dalam konsep rechtstaat terdapat peradilan administrasi, sedangkan konsep rule of law tidak menerapkan peradilan administrasi karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka peradilan umum dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan

melanggar hukum oleh pemerintah.

Konsep negara hukum Madinah⁴¹ pada hakekatnya tertera dalam Konstitusi Madinah sebagai cerminan negara hukum. Adapun Konstitusi Madinah mengandung beberapa prinsip mendasar, yaitu: 1) prinsip keutamaan; 2) prinsip persatuan dan persaudaraan; 3) prinsip persamaan; 4) prinsip kebebasan; 5) prinsip hubungan antar pemeluk agama; 6) prinsip pertahanan; 7) prinsip hidup

⁴⁰ Sri Sumantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945, Alumni, Bandung, 1974, hal. 13

⁴¹ Deddy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara, Ilmu Negara Op.Cit. hal.167

bertetangga; 8) prinsip tolong menolong dan membela yang lemah dan teraniaya; 9) prinsip perdamaian; 10) prinsip musyawarah; 11) prinsip keadilan; 12) prinsip pelaksanaan hukum; 13) prinsip kepemimpinan; dan 14) Prinsip ketakwaan amar ma'ruf nahi munkar.

Menurut Ibnu Khaldun sebagaimana dikutip oleh Mohammad Tahir Azhary, bahwa ada dua macam bentuk negara hukum yaitu (1) siyasah diniyah (nomokrasi Islam) dan (2) siyasah 'aqliyah (nomokrasi sekuler). Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut: ⁴²

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
2. Prinsip musyawarah (musyawarat)
3. Prinsip keadilan
4. Prinsip persamaan
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
6. Prinsip peradilan bebas
7. Prinsip perdamaian
8. Prinsip kesejahteraan
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Untuk konsep negara hukum yang disebut dengan socialist legality banyak dianut oleh negara-negara komunis/sosialis. Negara-negara yang menganut faham sosialis komunis mendasarkan politik kenegaraannya pada ajaran marxisme dan leninisme.

Seringkali orang beranggapan bahwa pemerintahan di negara-negara sosialis-komunis itu tidak tunduk pada asas legalitas atau tidak berdasarkan pada hukum, melainkan hanya berdasarkan pada kepentingan-kepentingan utama dari revolusi dan pembangunan masyarakat sosialisme sebagaimana yang telah digariskan oleh partai (Partai Komunis). Anggapan demikian itu tidaklah benar, sebab sebagaimana yang pernah dituliskan oleh Lenin yang menekankan bahwa seluruh pelaksana pemerintahan dan pejabat-pejabat administrasi mempunyai tugas pokok yaitu agar

⁴² Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum Op.Cit. hal. 64

menjalankan kewajiban-kewajiban mereka sesuai dengan asas legalitas.

Prinsip-prinsip yang digariskan oleh Lenin ini menunjukkan adanya dua pemikiran pokok yaitu :⁴³

1. Adanya supremasi undang-undang dalam arti formal.
2. Bahwa asas legalitas di dalam negara sosialis-komunis menunjukkan berlakunya suatu prinsip yang lebih menekankan pada legalitas sebagai suatu alat untuk merealisasikan masyarakat sosialis-komunis. Jadi tujuan legalitas disini bukanlah dalam artinya yang utama untuk melindungi hak-hak asasi rakyat terhadap kesewenang-wenangan pemerintah, melainkan ditujukan terutama pada pelaksanaan tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban pemerintah yang harus selalu sesuai dengan undang-undang, yang tentunya juga harus sesuai dengan garis-garis partai tunggal yang berkuasa.

Konsep *socialist legality* ini berbeda dengan konsep yang ada di negara-negara Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Menurut pendapat Jaroszynky, hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.

Dalam *socialist legality* ada suatu jaminan Konstitusional tentang propaganda anti agama yang memang merupakan watak dari negara komunis/sosialis yang diwarnai oleh doktrin komunis bahwa agama adalah candu bagi rakyat. Sebagaimana diketahui, komunisme mengajarkan sikap yang anti Tuhan. Dilihat dari perbedaan ini, Muhammad Tahir Azhary berpendapat bahwa konsep *socialist legality* sulit untuk dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal. Tetapi mungkin konsep ini dilihat dari segi kepentingan negara-negara sosialis komunis merupakan konsep yang mereka pandang sesuai dengan doktrin sosialisme komunisme. Dibandingkan dengan konsep Barat, yang bertujuan ingin melindungi individu sebagai manusia yang bermartabat

⁴³ Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, hal. 66

terhadap tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, maka dalam socialist legality yang terpenting adalah realisasi sosialisme itu sendiri.⁴⁴

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip tersebut adalah :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-organ Penunjang yang Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial

B. Negara Hukum Indonesia

UUD 1945 sebelum diamandemen, di dalamnya tidak ditemukan kata-kata “negara hukum”, baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945. Negara Indonesia dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila dilihat dari Penjelasan

UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Melihat pada rumusan Penjelasan UUD 1945, pengertian *rechtsstaat* disamakan dengan “negara berdasar atas hukum”. Hal

⁴⁴ Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum Op.Cit., hal. 68

ini menimbulkan pertanyaan, mengapa pembentuk UUD 1945 mengartikan *rechtsstaat* sebagai negara berdasar atas hukum? Padahal sudah menjadi pengertian umum bahwa *rechtsstaat* sama dengan negara hukum. Untuk memecahkan masalah ini, maka perlu ditelusuri perkembangan pengertian *rechtsstaat*.

Pada permulaannya *rechtsstaat* merupakan negara jaga malam (*machwachersstaat*), kemudian menjadi negara hukum formal yang mempunyai empat unsur, kemudian berkembang lagi menjadi negara hukum material, dan sekarang *rechtsstaat* sudah maju lagi menjadi negara kesejahteraan (*verzorgingstaat*). Meskipun negara hukum Indonesia merupakan terjemahan dari *rechtstaat*, tetapi apakah sama dengan konsep *rechtstaat* di negara Eropa Kontinental seperti dikemukakan oleh Immanuel Kant?

Menurut Oemar Seno Adji, negara hukum Indonesia mempunyai ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus dipakai sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi kebebasan beragama di dalam negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tidak ada tempat bagi etatisme atau propaganda anti agama di Indonesia. Hal ini berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat atau Uni Sovyet. Di Amerika Serikat memahami konsep *freedom of religion* baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Sir Alfred Denning-yang dikutip Seno Adji-sebagai berikut:

“Freedom of religions means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it, to believe in Christian religion or any other religion or in none, as we choose’. Di Uni Sovyet, dan negara-negara komunis lainnya “freedom of religion” memberikan pula jaminan Konstitusional terhadap propaganda anti agama.⁴⁵

⁴⁵ Ibid., hal. 69

Di Indonesia, simposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam simposium itu diputuskan tentang ciri-ciri negara hukum adalah sebagai berikut:⁴⁶

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Ciri pertama yaitu pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, negara Indonesia menjamin adanya perlindungan hak-hak asasi manusia berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum dan bukan kemauan perseorangan atau golongan yang menjadi dasar kekuasaan. Pengaturan yang berkaitan dengan hak asasi manusia dapat dilihat dalam ketentuan Pembukaan UUD 1945 dari alinea pertama sampai dengan alinea keempat yang sarat dengan pernyataan dan pengakuan yang menjunjung tinggi harkat dan nilai-nilai kemanusiaan yang luhur dan sangat asasi.

Alinea pertama pada hakekatnya adalah merupakan pengakuan akan adanya kebebasan untuk merdeka (*freedom to be free*). Pengakuan akan perikemanusiaan adalah intisari dari hak-hak asasi manusia.

Dalam alinea kedua disebutkan bahwa Indonesia adalah sebagai negara yang adil. Kata sifat adil menunjukkan kepada salah satu tujuan dari negara hukum untuk mencapai keadilan. Apabila prinsip-prinsip negara hukum ini betul-betul dijalankan, maka dengan sendirinya hak-hak asasi manusia akan terlaksana dengan baik. Dalam alinea ketiga dapat disimpulkan bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya supaya terjelma kehidupan bangsa Indonesia yang bebas. Hal ini adalah salah satu pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung

⁴⁶ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Op.Cit. hal 162, Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, Op.Cit, hal 27, Dahlan Thaib, Op.Cit, hal. 25

persamaan dalam bentuk politik.

Sedangkan dalam alinea keempat menunjukkan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi dalam negara Indonesia yaitu politik, hukum, sosial kultural, dan ekonomi. Pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang hak asasi manusia dapat dilihat pada Bab XA tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J disamping pasal-pasal yang mengatur pula mengenai hak asasi manusia.

Pasal 28A : Setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupan.

Pasal 28B :

1. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
2. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C :

1. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia.
2. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28D :

1. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
2. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

3. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan
4. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E :

1. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
2. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
3. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F :

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G :

1. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
2. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H :

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
2. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
3. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
4. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28I :

1. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
2. Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
3. Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
4. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
5. Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan

Pasal 28J :

1. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pasal-pasal lain yang berkaitan dengan hak asasi manusia di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pasal 27 tentang persamaan dalam hukum dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; Pasal 28 tentang kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; Pasal 29 tentang kemerdekaan untuk memeluk agama; Pasal 31 tentang hak untuk mendapatkan pendidikan (kewajiban mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya); Pasal 32 tentang perlindungan yang bersifat kultural (kebudayaan); Pasal 33 tentang hak-hak ekonomi; dan Pasal 34 tentang kesejahteraan sosial.

Pengaturan hak asasi manusia di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan petunjuk bahwa negara Indonesia sudah memenuhi syarat sebagai sebuah negara hukum. Yang perlu mendapat perhatian lebih serius adalah mengenai penegakan hukumnya. Untuk penegakan hukum ini tidak hanya menjadi kewajiban aparat penegak hukum saja, tetapi memerlukan dukungan dari semua elemen masyarakat.

Ciri kedua dari sebuah negara hukum menginginkan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga. Pengaturan mengenai peradilan yang bebas dan tidak memihak diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan

yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung (dengan badan-badan peradilan di bawahnya yang meliputi Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara), dan sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pengaturan kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk menjamin hak warga negara untuk menikmati keadilan. Oleh karena itu kekuasaan kehakiman harus mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama kekuasaan pemerintah (eksekutif). Meskipun didalam kenyataannya masih banyak yang menyangsikan, apakah badan-badan peradilan itu telah bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif.

Ciri ketiga dari negara hukum adalah adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Setiap tindakan warga negara ataupun tindakan penguasa harus berdasarkan hukum yang berlaku. Artinya bahwa suatu tindakan itu akan memenuhi aturan hukumnya yang mengharuskan seseorang melakukan suatu perbuatan atau tidak akan melakukannya, karena peraturan hukumnya itu melarangnya. Berhubung dengan itu maka dalam negara hukum ditentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditentukan terlebih dahulu oleh alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu.⁴⁷

Dari uraian di atas jelas bahwa negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut prinsip-prinsip negara hukum yang umum berlaku. Pernyataan bahwa Indonesia negara hukum sudah dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara hukum. Negara hukum Indonesia menurut ketentuan Pasal 28I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁴⁷ Moh Kusnardi dan Bintan saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem UUD 1945, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal. 30

Indonesia Tahun 1945 adalah negara hukum yang demokratis, artinya negara hukum Indonesia menggabungkan prinsip-prinsip *rechtstaat* dan *rule of law*.

C. Kedaulatan Rakyat

Menurut teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang berdaulat. Apabila terjadi Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat dapat bertindak untuk mengganti pemerintah tersebut. Kedaulatan atau “*sovereignty*” adalah ciri atau atribut hukum dari negara. Dan sebagai atribut negara, dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.⁴⁸

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dari segi bahasa, perkataan kedaulatan itu sendiri dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata *daulat* dan *daulatan* yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan, atau peredaran (kekuasaan). Dalam Al-Qur’an yang mencerminkan penggunaan bahasa Arab klasik, kata *daulah* ini dipergunakan hanya dua kali (dua tempat) yaitu dalam Qur’an Surat 3:140 (Ali Imran) yang mempergunakan bentuk kata kerja *nudawiluha* (ia kami pergantian atau pergilirkan), dan dalam Qur’an Surat 59:7 (Al Hasyr) yang mempergunakan kata kerja *dulatan* (beredar). Jika diperhatikan dalam ayat pertama di atas, makna kata *daulat* dipakai untuk pengertian pergantian kekuasaan dibidang politik, sedangkan ayat kedua menunjuk pengertian kekuasaan di lapangan perekonomian.⁴⁹

⁴⁸ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Op.Cit*, hal. 6

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kostitusionalitas Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 115- 116

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori ketatanegaraan pada jaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi.

Dalam bahasa Arab modern dewasa inipun, istilah kedaulatan tersebut dipahami dalam konteks makna kata *sovereignty* sebagaimana di Barat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan sejarah telah terjadi perubahan dan pergeseran-pergeseran makna sedemikian rupa sehingga terminologi kedaulatann dalam bahasa politik Indonesia sudah tidak terbedakan lagi maknanya, apakah berasal dari sumber aslinya istilah itu pertama kali dipinjam, yaitu dari bahasa Arab. Karena itu yang terpenting adalah bahwa secara teknis, konsep kedaulatan itu berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.⁵⁰

Diantara pakar teori kedaulatan rakyat yang berpengaruh besar adalah J.J. Rousseau (1712-1778). Dalam hubungannya dengan teori kedaulatan rakyat ini, Jean Jacque Rousseau memperkenalkan teorinya, bahwa dasar terjadinya negara adalah perjanjian masyarakat ("*contrac social*") yang diadakan oleh dan antara anggota masyarakat untuk mendirikan suatu negara.

Teori *Rousseau* yang menjadi dasar faham kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa negara bersandar atas kemauan rakyat. Demikian pula halnya semua peraturan perundang-undangan adalah penjelmaan kemauan rakyat. Hukum adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organisasi (yaitu negara) yang telah terlebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum yang berlaku dalam masyarakat. Orang mentaati hukum karena orang sudah berjanji untuk mentaatinya.⁵¹

⁵⁰ Ibid, hal. 119

⁵¹ CST Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hal. 60

Sebelum Rousseau, seorang pakar dari aliran Monarchomachen yang 100 tahun lebih dulu darinya, yaitu Johannes Althusius,⁵² sudah mengemukakan gagasan kedaulatan rakyat. Karya ilmiahnya berjudul *Politica Methodice Digesta*, diterbitkan pada tahun 1610. Namun karya ilmiah ini tidak diperhatikan orang, baru kemudian dikenal orang berkat kerja Otho van Gierke pada tahun 1880. Tidaklah mengherankan jika dunia menunjuk Rousseau sebagai pakar pertama dalam teori kedaulatan rakyat. Menurut Althusius, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan sesuatu yang menuju kepada kepentingan jasmani dan rohani warga negara. Kekuasaan ini ada di tangan rakyat sebagai keseluruhan. Karena itu kedaulatan tidak dapat dialihkan atau dipindahkan. Dan kedaulatan itu menjelma dalam undang-undang yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara, dan rakyat berjanji untuk mentaati undang-undang.

Asas kedaulatan rakyat disebut juga dengan paham demokrasi. Dan menurut Rousseau, kedaulatan atau *sovereignty* adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi (*supreme authority*). Pengertian demokrasi secara modern, lahir dan berkembang sejak abad 18, yaitu suatu paham yang berusaha menempatkan manusia sebagai makhluk yang berdaulat. Kedaulatan manusia itu berpangkal pada akalunya, dan merupakan kodrat dari Tuhan.⁵³

Dalam sebuah negara demokrasi, rakyat ikut serta dalam menjalankan pemerintahan suatu negara. Negara diselenggarakan berdasarkan pada kehendak rakyat, karena rakyatlah yang memegang kedaulatan. Istilah demokrasi itu sendiri menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Menurut bahasa Yunani kata *demos* berarti rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat (*The Government of the People, by the People, and for the People*).

Jadi demokrasi adalah suatu pemerintahan dimana rakyat

⁵² Azhary, Negara Hukum Op.Cit., hal.128

⁵³ Mh. Isnaeni, MPR DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila, Yayasan Idayu, Jakarta, hal. 23-24

ikut serta memerintah, baik secara langsung yang terdapat pada masyarakat-masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun secara tidak langsung karena rakyat diwakilkan (demokrasi tidak langsung) yang terdapat dalam negara-negara modern.

Pengertian demokrasi yang berarti pemerintahan rakyat ini, dalam prakteknya terdapat sistem politik yang menurut penganutnya juga menjunjung tinggi asas demokrasi, akan tetapi dalam kenyataannya terdapat hal-hal yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁵⁴

Prinsip-prinsip demokrasi menurut Henry B Mayo adalah:⁵⁵

1. Kebijaksanaan politik dilakukan oleh wakil-wakil rakyat atas dasar prinsip mayoritas.
2. Para wakil dipilih dan diberi hak untuk membuat kebijakan politik
3. Pemilihan umum yang bebas dan dilaksanakan atas dasar hak suara universal.

Selanjutnya Henry B Mayo dalam bukunya yang berjudul *Introduction to Democratic Theory* menyatakan bahwa “Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip-prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam kepada Pancasila. Jadi bukan kedaulatan rakyat seperti konsep Rousseau dimana individu memiliki kebebasan sejak ia dilahirkan, melainkan kedaulatan rakyat yang dibatasi oleh nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kedaulatan rakyat yang sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan serta peradaban. Kedaulatan rakyat sebagai persatuan Indonesia, dan berkedaulatan rakyat yang mekanismenya (pola pelaksanaannya) berupa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi

⁵⁴ Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi, Liberty*, Yogyakarta, 1992, hal. 6

⁵⁵ Miriam Budiardjo (editor), *Masalah Kenegaraan*, tulisan Henry B Mayo dengan judul *Nilai-nilai Demokrasi*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 158

seluruh rakyat Indonesia.⁵⁶

Dalam teori kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Dalam negara modern sekarang ini, dimana penduduknya sudah banyak, dan wilayahnya cukup luas, adalah tidak mungkin untuk meminta pendapat rakyat seorang demi seorang untuk menentukan jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan perwakilan.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat.

Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun dalam jangka waktu yang panjang. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukannya biasanya dipergunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat.⁵⁷

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung 2 (dua) arti, yaitu : pertama, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang kedua, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi Konstitusional, demokrasi rakyat, dan demokrasi Pancasila. Yang jelas bahwa disetiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara, rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya.

⁵⁶ Azhary, Negara Hukum Op. Cit, hal.129

⁵⁷ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, Pengantar Op.Cit., hal. 326

Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.⁵⁸

Menurut Bigham Powell Jr⁵⁹ beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu Negara mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Legitimasi pemerintahan berdasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat.
2. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (bargaining) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
3. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan.
5. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi, dan kebebasan pers.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (nomocratie) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk Konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut pprinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*Machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi (bentuk pemerosotan dari demokrasi dalam terminologi

⁵⁸ Dahlan Thaib, Kedaulatan. Op.Cit., hal. 7

⁵⁹ Ibid

Aristoteles) yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (state), pasar (market), dan masyarakat (civil society). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan. Jika kekuasaan negara terlalu dominan, demokrasi tidak akan tumbuh karena selalu didikte dan dikendalikan oleh negara dimana yang berkembang adalah otitarianisme. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan “civil society” dan negara, berarti kekuatan modal (kapital) dan kaum kapitalis yang menentukan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Demikian pula jika yang dominan adalah “civil society” sedangkan negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah situasi “chaos”, “messy”, “government-less” tanpa arah yang jelas.⁶⁰

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Op.Cit. hal 150-151

BAB III

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur untuk membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Perencanaan peraturan perundang-undangan merupakan perencanaan penyusunan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, Peraturan Daerah provinsi, Peraturan Daerah kabupaten/Kota, dan perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan yang lain.

B. Bentuk Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar

Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada suatu era tertentu akan berbeda dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada era yang lain. Hal ini tergantung dari penguasa dan perkembangan sistem ketatanegaraan yang terjadi dalam suatu negara. Apabila penguasanya berganti dan sistem ketatanegaraannya berubah, maka bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan-

pun berubah. Demikian juga dengan negara Indonesia. Bentuk peraturan perundang-undangan mulai dari pasca Indonesia merdeka samapai dengan sekarang selalu mengalami perubahan.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, bentuk peraturan perundang-undangan berubah seiring dengan perubahan Konstitusi Indonesia. Pada awal kemerdekaan, di dalam UUD 1945 bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, dan Peraturan pemerintah. UUD 1945 ini berlaku sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, sebab pada tanggal 27 Desember 1949 mulai berlaku Konstitusi RIS. Ketika UUD 1945 digantikan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, bentuk peraturan perundang-undangan menurut Konstitusi RIS 1949 terdiri dari Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Konstitusi RIS 1949 berlaku sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950, sebab dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 berlaku UUD Sementara 1950. Dalam UUDS 1950 peraturan perundang-undangannya berupa Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. UUDS 1950 berlaku sampai dengan 5 Juli 1959.

Dari ketiga Undang-Undang Dasar tersebut, peraturan perundang-undangan yang dikenal adalah Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Undang-Undang Federal, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Undang-Undang Darurat. Meskipun sebutannya berbeda, Undang-Undang Darurat dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 dapat diidentikkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

UUD 1945 berlaku kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam praktek ketatanegaraan, diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan lain untuk memperlancar penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, kemudian dengan Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 yang ditujukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), dinyatakan bahwa disamping bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan tersebut dalam UUD 1945, dipandang perlu dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang

lain, yaitu:99

1. Penetapan Presiden untuk melaksanakan /Panglima tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang Kembali Kepada UUD 1945
2. Peraturan Presiden, yaitu peraturan yang dikeluarkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden, ataupun Peraturan yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.
3. Peraturan Pemerintah, yaitu untuk melaksanakan Peraturan Presiden, sehingga berbeda pengertiannya dengan Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
4. Keputusan Presiden yang dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri yang dibuat oleh kementerian-kementerian negara atau departemen-departemen pemerintahan, masing-masing mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan- pengangkatan.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan tersebut kita melihat bahwa terjadi kekacauan antara bentuk peraturan yang satu dengan peraturan yang lain, sehingga terjadi pula kesulitan dalam menentukan hierarkhinya. Untuk itu kemudian dikeluarkan ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945. Dengan ketetapan tersebut, MPRS menugaskan kepada pemerintah bersama-sama dengan DPR untuk melaksanakan peninjauan kembali terhadap produk-produk lgislatif negara baik yang berbentuk Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, maupun Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang. Untuk itu kemudian dikeluarkanlah kletetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata urutan Perundangan

republik Indonesia.⁶¹

C. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Susunan hierarkis peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip yaitu:⁶²

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh Peraturan menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;

⁶¹ Soehino, *Hukum Tatanegara Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 1984, hal. 8

⁶² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 57

5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi dari prinsip-prinsip di atas, harus ada mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, hierarki peraturan perundang-undangan tidak mempunyai arti.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang berwenang melakukan pengujian secara materiil undang-undang apabila tidak sesuai dengan UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berubah seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan. Berikut ini adalah perubahan hierarki peraturan perundang-undangan menurut peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan masih berlaku di Indonesia.

1. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata urutan Perundangan republik Indonesia:
 - a) UUD RI 1945
 - b) Ketetapan MPRS/MPR

- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Keputusan Presiden

Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:

- a) Peraturan Menteri,
- b) Instruksi Menteri, dan lain-lainnya

Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 bersifat hierrarkhis dan juga tidak limitatif, artinya disamping bentuk-bentuk peraturan perundangan yang telah disebutkan itu masih dapat pula dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain, terutama yang merupakan peraturan pelaksanaan.⁶³

Hal yang perlu dikritisi dalam Tap MPR ini adalah perkataan “dan lain-lain” yang membingungkan karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kalau dalam kata “dan lain- lain” termasuk Keputusan Menteri, maka kedudukan keputusan menteri berada di bawah Instruksi Menteri, hal ini terasa ganjil. Demikian pula dalam hal memasukkan “Instruksi Menteri” ke dalam golongan Peraturan perundang-undangan, apakah layak/ benar “instruksi” termasuk peraturan perundang-undangan?

Dalam ketetapan MPRS ini, Peraturan Daerah tidak dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, padahal peraturan Daerah juga termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan saja.

Dalam upaya pembaharuan hukum, penataan kembali susunan hierarki peraturan perundang-undangan bersifat niscaya, mengingat susunan hiierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Disamping itu, era Orde Baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya selama 32 tahun belum berhasil membangun susunan perundang-

⁶³ Soehino, Hukum Tatanegara

Op.Cit. hal. 10

undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam prakteknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat Menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksud untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan menggunakan istilah Surat Edaran yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan Menteri yang bersifat mengatur dengan Keputusan Menteri yang bersifat penetapan administratif biasa tidak dibedakan, kecuali dalam kodenomernya saja, sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.⁶⁴

Pada tanggal 7-18 Agustus 2000, dalam sidang tahunan MPR telah menghasilkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan berlakunnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut, maka Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi :

- a) Hiererki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan:
 - a) UUD 1945
 - b) Ketetapan MPRRI
 - c) Undang-Undang
 - d) Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
 - e) Peraturan Pemerintah
 - f) Keputusan Presiden yang bersifat Mengatur
 - g) Peraturan Daerah

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, "Tata Urutan Perundang-undangan Dan Problema Peraturan Daerah" makalah yang disampaikan dalam rangka "lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia", yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hal. 1, sebagaimana dikutip oleh No'matul Huda, Negara hukum, Demokrasi...Op.Cit. hal 56

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadidi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus Daerah yang bersangkutan. Menurut Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR ini, peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa. Tidak ada penjelasan mengenai kedudukan Perda propinsi, Perda kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa, Perda Propinsi dan Perda kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada Perda Propinsi.¹⁰⁴

Pembentukan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dimaksudkan untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Tetapi ternyata perumusan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut masih kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan, diantaranya adalah, dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ini telah menggeser kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- undang (Perpu) yang tadinya berada setingkat dengan Undang- undang (Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966) menjadi setingkat lebih rendah dari Undang-undang. Dikatakan sebagai pengganti undang-undang yang berarti Perpu ini derajatnya sama dengan undang-undang.

Materi muatan yang diatur dalam perpu itupun sama dengan materi muatan undang-undang. Hanya saja perpu ini dibentuk oleh pemerintah dalam keadaan memaksa sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Jadi ada unsur keterpaksaan keadaan dalam mengeluarkan perpu untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum. Perpu ini harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan DPR berikutnya. Apabila tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka Perpu tersebut harus dicabut.

3. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
- c) Peraturan Pemerintah
- d) Peraturan Daerah: Peraturan Daerah provinsi
Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Peraturan Desa /Peraturan yang setingkat

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang disahkan pada tanggal 22 Juni 2004 menggantikan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Maksud dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini adalah untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sesuai dengan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Akan tetapi, penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Dilihat dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat dilihat bahwa Ketetapan MPR/MPRS dihapuskan, dan Perpu dikembalikan pada

tempatya semula yaitu sederajat dengan Undang-Undang Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, ada pula peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana ketentuan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, Gubernur Bank Indonesia, menteri, kepala bidang, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah provinsi adalah Qonun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasu yang berlaku di Provinsi Papua.

4. Hierarki Peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

- UUD NRI tahun 1945
- Ketetapan MPR
- UU/Perpu
- PP
- Peraturan Presiden
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan alasan antara lain bahwa materi dari Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum; dan teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten.

Ruang lingkup materi muatan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ini diperluas tidak saja mencakup Undang-Undang,

tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan sistem yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi pemasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan kembali Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan hukum dasar adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Akan tetapi penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Dilihat dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan lagi sebagai bentuk peraturan perundang-undangan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat disini maksudnya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor

I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Perlu adanya kajian kembali mengenai dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mengingat Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sederajat dengan lembaga negara yang lain.

Berkaitan dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sejajar dengan lembaga negara yang lain terlihat dengan adanya produk hukum yang berupa Undang-Undang yang mencabut Ketetapan MPR. Dalam pengalaman sistem ketatanegaraan kita, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Penempatan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berbeda tingkatannya, yang menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi hierarkinya lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berarti Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi. Hal ini menunjukkan pula bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah hubungan hierarki, bukan hubungan koordinasi.

Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qonun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Sedangkan termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qonun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi yudisial, Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

D. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

1. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi (Pasal 10):
 - a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang
 - c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu, yaitu perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.
 - d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, terkait

dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.

- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 11) sama dengan materi muatan Undang-Undang. Yang membedakan adalah kondisi atau keadaan pada saat peraturan perundang-undangan tersebut dibuat. Undang-Undang dibuat sesuai dengan program legislasi nasional atau sesuai dengan ketentuan pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibuat dalam keadaan memaksa, sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1) “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”, ayat (2) “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”, ayat (3) “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah (Pasal 12) berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, artinya penetapan Peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari

- materi yang diatur dalam Undang-Undang Yang bersangkutan.
4. Materi muatan Peraturan Presiden (Pasal 13) berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.
 5. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 14) berupa materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus Daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas:

1. Pengayoman, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat
2. Kemanusiaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Kebangsaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di Daerah merupakan

bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem hukum nasional adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Bhineka Tunggal Ika, artinya bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus Daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Keadilan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Ketertiban dan kepastian hukum, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas-asas tersebut di atas, materi muatan peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisis asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan

yang bersangkutan, antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
2. Dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

E. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

1. Perencanaan peraturan perundang-undangan

Perencanaan peraturan perundang-undangan meliputi perencanaan Undang-Undang, perencanaan Peraturan Pemerintah, perencanaan Peraturan Presiden, perencanaan Peraturan Daerah Provinsi, perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya.

a. Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas) yaitu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan program legislasi nasional dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi).

Program legislasi nasional merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang ditetapkan untuk jangka menengah (lima tahun) dan tahunan.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa penyusunan daftar rancangan

undang-undang didasarkan atas:

- a.1. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - a.2. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat
 - a.3. perintah Undang-Undang lainnya.
 - a.4. sistem perencanaan pembangunan nasional
 - a.5. rencana pembangunan jangka panjang nasional
 - a.6. rencana pembangunan jangka menengah
 - a.7. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
 - a.8. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat
- b. Perencanaan Peraturan Pemerintah

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia). Untuk Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugas kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan.

- c. Perencanaan Peraturan Presiden

Perencanaan Peraturan Pemerintah berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.

- d. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi. Program Legislasi Daerah Provinsi adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan Program Legislasi Daerah Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, yang dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi) untuk jangka

waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Yang dimaksud pengkajian dan penyelarasan adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horisontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

e. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota. Program Legislasi Daerah kabupaten/Kota adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

2. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

a. Penyusunan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden yang disusun berdasarkan program legislasi nasional. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Untuk pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi).

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Oleh pimpinan DPD Rancangan Undang-Undang disampaikan secara tertulis beserta Naskah Akademiknya kepada

pimpinan DPR. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- a.1. otonomi Daerah
- a.2. hubungan pusat dan Daerah
- a.3. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan Daerah
- a.4. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya Ekonomi lainnya, dan
- a.5. perimbangan keuangan pusat dan Daerah

Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden agar Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Untuk pengharmonisan, pebulatan dan pemantapan Rancangan Undang-Undangnya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum. Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.

Sebuah Rancangan Undang-Undang harus disertai dengan Naskah Akademik yang disusun sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam bentuk Rancangan Undang-Undang dalam persidangan yang berikut, maksudnya adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan. Jika mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Dan jika dalam rapat paripura tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

- b. Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden
Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah atau Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/ atau antar nonkementerian. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.
- c. Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dai DPRD Provinsi atau Gubernur. Demikian juga untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat berasal dari DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai dengan penjelassn atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur, Bupati/Walikota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Peraturan Daerah dari DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada pimpinan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

3. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Untuk membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan Daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Keikutsertaan DPD dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Selain itu, DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus dengan kegiatan:

b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna

Kegiatan yang dilakukan dalam pembicaraan tingkat I adalah:

1) Pengantar musyawarah

Dalam pengantar musyawarah ini, apabila Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR, maka DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangannya.

Untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD, maka DPR memberikan penjelasan, kepada Presiden dan DPD diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangannya. Sedangkan untuk Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, maka Presiden memberikan penjelasan, dan fraksi memberikan pandangannya.

2) Pembahasan daftar inventarisasi masalah

Daftar inventarisasi masalah disampaikan oleh Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR, dan daftar inventarisasi masalah disampaikan oleh DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

3) Penyampaian pendapat mini

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh fraksi, DPD jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD, dan Presiden.

Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Kegiatan yang dilakukan dalam pembicaraan tingkat II adalah:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Jika
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Akan tetapi ketika sedang dibahas, Rancangan Undang-Undang hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Pengesahan adalah pembubuhan tanda tangan oleh Presiden yang dilakukan dalam jangka waktu 30 hari sejak Rancangan Undang-Undang disetujui bersama DPR dan Presiden. Jika tidak ditandatangani, maka Rancangan Undang-Undang tersebut tetap sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

4. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota

Pembahasan rancangan Peraturan Daerah provinsi dilakukan oleh DDPDRD Provinsi dan Gubernur, dan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Pembahasannya dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna, yang tata cara pembahasannya diatur dengan Peraturan DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama. Untuk Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas bersama, hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama Kepala Daerah dan DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan

bersama untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Penetapan dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan oleh Gubernur untuk Peraturan Daerah provinsi dan Bupati/Walikota untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama. Jika tidak ditandatangani, maka tetap sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

5. Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan pada tempat pengundangan resmi oleh pejabat yang berwenang. Tempat pengundangan resmi adalah:

a. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia adalah:

- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah
- Peraturan Presiden
- Peraturan perundang-undangan lain yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia
-

b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia adalah Penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

c. Berita Negara Republik Indonesia

Peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia

d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat Penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia

e. Lembaran Daerah

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah:

- Peraturan Daerah Provinsi
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

f. Tambahan Lembaran Daerah

Yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Daerah adalah Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi dan Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

g. Berita Daerah merupakan tempat pengundangan Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.

Pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia. Untuk pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan. Akan tetapi dimungkinkan pula terjadi berlakunya peraturan perundang-undangan tidak sama dengan tanggal pengundangannya untuk persiapan sarana dan prasarannya serta kesiapan aparatur pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut.

Apabila peraturan perundang-undangan telah diundangkan, maka berlaku mengikat dan berlaku pula asas fiktie hukum artinya, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

6. Penyebarluasan

Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program legislasi nasional, Rancangan Undang-Undang, Program Legislasi Daerah, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, atau dapat memahami peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan misalnya melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Naskah peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam tempat pengundangan resmi.

7. Partisipasi Masyarakat

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan dan/atau secara tertulis. Masukan dari masyarakat dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum
- b. Kunjungan kerja
- c. Sosialisasi, dan/atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Untuk dapat memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

8. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, artinya 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 demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, artinya 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 berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

9. Kerangka Peraturan Perundang-undangan.

Sebuah kerangka peraturan perundang-undangan memuat tentang judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan (jika diperlukan), dan lampiran (jika diperlukan).

a. Judul peraturan perundang-undangan

Judul peraturan perundang-undangan memuat keterangan tentang jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama peraturan perundang-undangan. Cara penulisan judul peraturan perundang-undangan dengan huruf besar atau huruf kapital yang diletakkan ditengah margin dan tanpa diakhiri dengan tanda baca karena judul peraturan perundang-undangan bukan merupakan sebuah kalimat.

b. Pembukaan Peraturan Perundang-undangan

Pembukaan peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
- Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- Konsiderans
- Dasar Hukum
- Diktum

Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa dicantumkan sebelum nama jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan, yang ditempatkan di tengah margin dan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital. Begitu pula untuk jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan, ditulis dengan huruf besar dan diletakkan di tengah margin.

Konsiderans peraturan perundang-undangan diawali dengan kata Menimbang, yang memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita

hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dasar hukum peraturan perundang-undangan diawali dengan kata Mengingat. Dasar hukum peraturan perundang-undangan memuat tentang dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang secara hierarki/tingkatannya sama/sederajat atau yang lebih tinggi. Jika dasar hukumnya adalah Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, maka harus disebutkan pasal-pasal dan ayatnya. Untuk peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak perlu dicantumkan pasalnya, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama peraturan perundang-undangan.

Diktum peraturan perundang-undangan terdiri dari kata memutuskan, menetapkan, jenis dan nama peraturan perundang-undangan. Dalam diktum peraturan perundang-undangan dicantumkan frasa Dengan Persetujuan Bersama. Misalnya sebuah Undang-Undang, dalam diktumnya ditulis "Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA. Begitu pula undang Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (sesuai dengan lembaga pembentuk peraturan perundang-

undangan masing-masing). Hal tersebut mengandung arti bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota tidak mempunyai hak veto, yaitu hak untuk menolak peraturan perundang-undangan yang telah disetujui bersama. Sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Presiden menolak menandatangani Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama, maka Rancangan Undang-Undang itu sah menjadi Undang-Undang. Begitupun sebuah Rancangan Peraturan Daerah, jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, Gubernur, Bupati, Walikota menolak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama, maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah.

- c. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal-pasal. Pada umumnya, materi muatan batang tubuh peraturan perundang-undangan dikelompokkan ke dalam: a) ketentuan umum, b) materi pokok yang diatur, c) ketentuan pidana (jika diperlukan), d) ketentuan peralihan (jika diperlukan), dan e) ketentuan penutup.

Ketentuan Umum berisi:

- Batasan pengertian atau definisi
- Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau
- Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Materi pokok yang diatur, ditempatkan setelah ketentuan umum. Untuk materi pokok ini, pembentuk undang-undang dapat menentuka materi yang bersifat pokok-pokok saja, atau materi dalam peraturan perundang-undangan bersifat rinci atau detail.

Kelebihan dari materi peraturan perundang-undangan yang bersifat rinci atau detail adalah peraturan perundang-undangan tersebut dapat langsung berlaku secara efektif tanpa menunggu dibentuk peraturan pelaksanaannya. Sedangkan kelemahannya adalah apabila terjadi perubahan dalam masyarakat, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus diubah.

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah. Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain.

Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku. Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut.

Dalam merumuskan ketentuan pidana, yang perlu dihindari adalah:

- Pengacuan kepada ketentuan pidana peraturan perundang-undangan lain
- Pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama, atau
- Penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus

Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif,

alternatif, atau komulatif alternatif.

Tidak semua peraturan perundang-undangan memuat tentang ketentuan pidana. Untuk materi muatan tentang ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan pidana untuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp.

50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Akan tetapi, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- Menghindari terjadinya kekosongan hukum.
- Menjamin kepastian hukum
- Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Di dalam peraturan perundang-undangan yang baru, dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara waktu, atau penundaan untuk sementara waktu bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu. Tidak semua peraturan perundang-undangan memuat tentang ketentuan peralihan. Artinya materi muatan ketentuan peralihan dibuat jika diperlukan.

Ketentuan penutup pada umumnya memuat tentang:

- Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Penunjuk organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan bersifat menjalankan (eksekutif), misalnya penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan ijin, dan mengangkat pegawai.

- Nama singkat peraturan perundang-undangan.
Untuk nama peraturan perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat, dengan memperhatikan bahwa nama singkat bukan berupa akronim atau singkatan, kecuali akronim atau singkatan itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian. Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.
- Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
Jika materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang lama, dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan yang lama. Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut. Pencabutan peraturan perundang-undangan disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dicabut.
- Saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan.
Pada dasarnya, peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan

secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dengan menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku, atau dapat pula menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda untuk wilayah tertentu.

d. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir peraturan perundang-undangan yang memuat tentang:

- Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.
- Penandatanganan pengesahan atau penetapan peraturan perundang-undangan oleh pejabat yang berwenang pada tempat dan waktu tertentu.
- Pengundangan atau penetapan peraturan perundang-undangan oleh pejabat yang berwenang pada tempat pengundangan resmi, pada tempat dan waktu tertentu.
- Akhir bagian penutup, dicantumkan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota beserta tahun dan nomor dari Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.

e. Penjelasan

Tidak semua peraturan perundang-undangan memuat penjelasan. Peraturan perundang-undangan yang memuat penjelasan adalah Undang-Undang, Peraturan daerah Provinsi, dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota. Untuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (selain Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan daerah

Kabupaten/Kota) dapat diberikan penjelasan jika diperlukan.

Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan

kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh, dan tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, judul penjelasan sama dengan judul peraturan perundang-undangan.

Penjelasan peraturan perundang-undangan terdiri dari Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal Demi Pasal. Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Rumusan pasal demi pasal memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- tidak boleh bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh,
- tidak memperluas, mempersempit, atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh
- tidak melakukan pengurangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh.

Tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum, dan/atau

- Tidak memuat rumusan pendelegasian.

f. Lampiran

- Dalam hal peraturan perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan perundang-undangan. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

BAB IV

SISTEM HUKUM DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Sistem Hukum

Sebagaimana diketahui bahwa hukum pada umumnya dimaksudkan sebagai keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam kehidupan bersama. Sebagai suatu sistem, hukum merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan satu sama lain. Menurut Sudikno Mertokusumo, sistem terdapat dalam berbagai tingkat. Dengan demikian terdapat sistem. Keseluruhan tatanan hukum nasional dapat disebut sistem hukum nasional. Kemudian masih dikenal sistem hukum perdata, sistem hukum pidana, sistem hukum administrasi, dan sebagainya.⁶⁵ Lebih lanjut dikatakan bahwa sistem hukum itu berkembang sesuai perkembangan hukum. Pandangan tentang arti atau nilai bagian-bagian seperti peraturan, pengertian, dan asas-asas hukum akan mempengaruhi perkembangan sistem. Meskipun demikian karena struktur memberi ciri khas sistem, maka sistem dapat bertahan sebagai satu kesatuan.⁶⁶ Sudikno Mertokusumo juga menegaskan bahwa sistem hukum berisi konsep-konsep fundamental, suatu konsep dasar yang digunakan sebagai dasar konsep-konsep

⁶⁵ Sudikno Mertokusumo, 2004, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Jogjakarta, Penerbit Liberty, hlm. 123

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 125.

selanjutnya, seperti hak, kewajiban, orang, sanksi, dan sebagainya.⁶⁷

Apakah yang dimaksud dengan hukum nasional? Menurut Moh. Mahfud M.D., hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara.⁶⁸ Dalam konteks ini, hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.⁶⁹ Lebih lanjut Moh. Mahfud M.D., mempertegas bahwa sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan bersumber pada Pembukaan dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945.⁷⁰

Secara keilmuan lazim diterima adanya identifikasi ke dalam pembagian keberlakuan hukum, yaitu hukum yang dicita-citakan atau yang diinginkan, atau hukum yang telah didapati dalam rumusan-rumusan hukum tetapi belum berlaku. Ini yang dikenal sebagai *ius constituendum*. Di samping itu juga dikenal adanya *ius constitutum*, yaitu hukum yang berlaku atau hukum positif. Menurut Bagir Manan, hukum positif maksudnya adalah hukum yang sedang berlaku atau sedang berjalan, tidak termasuk aturan di masa lalu.⁷¹ Diuraikan lebih lanjut, bahwa ditinjau dari lingkungan teritorial sebagai tempat berlaku, di Indonesia ada 2 (dua) macam hukum positif yaitu hukum positif yang berlaku di seluruh wilayah Negara Indonesia (nasional), dan ada yang berlaku untuk daerah atau lingkungan masyarakat hukum tertentu atau hukum positif lokal.⁷² Selanjutnya, hukum positif lokal dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu: (i)

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 126

⁶⁸ Moh. Mahfud M.D., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Penerbit LP3ES, hlm. 21.

⁶⁹ Bandingkan: Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 64.

⁷⁰ *Op.cit.*, hlm. 21

⁷¹ Bagir Manan, 2004, *hukum positif indonesia suatu kajian teoristis*, Jogjakarta, Penerbit, UII Press.

⁷² *Ibid.*, hlm. 11.

hukum positif yang lahir atau dibuat dan berlaku dalam lingkungan pemerintahan otonomi berupa Peraturan Daerah, atau keputusan-keputusan lainnya, termasuk juga peraturan hukum yang dibuat pada tingkat nasional tetapi hanya berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu. Contoh untuk yang terakhir ini misalnya undang-undang tentang pembentukan daerah otonom, undang-undang otonomi khusus, dan sebagainya; dan (ii) hukum adat yang berlaku lingkungan masyarakat hukum *teritorial* atau *genalogis* tertentu.⁷³ Perlu dicatat bahwa meskipun hukum positif nasional dan pada dasarnya hanya berlaku dalam wilayah negara Indonesia, akan tetapi dalam keadaan tertentu dapat berlaku di luar wilayah Indonesia. Misalnya aturan-aturan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, seperti: (i) ketentuan hukum pidana Indonesia berlaku terhadap perbuatan pidana di atas kapal Indonesia yang sedang berada di luar wilayah Indonesia (Pasal 3); dan (ii) Prinsip nasionalitas, yaitu ketentuan-ketentuan pidana Indonesia (Pasal 160, Pasal 161, dan Pasal 249), berlaku terhadap warganegara Indonesia yang melakukan perbuatan pidana di luar negeri (Pasal 5). Dalam pandangan Bagir Manan, hukum positif Indonesia juga berlaku di mana Indonesia mempunyai hak-hak berdaulat (*sovereignrights*) atas wilayah yang tidak lagi masuk wilayah teritorial negara Indonesia seperti Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).⁷⁴

Pembicaraan selanjutnya hanya menyangkut hukum positif saja. Sebagai catatan awal perlu disampaikan bahwa hukum positif ditinjau dari bentuknya meliputi hukum positif tertulis dan hukum positif tidak tertulis. Hukum positif tertulis dapat dipilah kembali menjadi hukum positif umum dan hukum positif khusus.

Hukum positif yang tertulis dan berlaku umum meliputi peraturan perundang-undangan, dan peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowetgeving, policy rules*). Sementara itu hukum tertulis yang berlaku khusus adalah ketetapan atau keputusan administrasi negara yang bersifat konkrit, seperti keputusan tata usaha negara (*beschikking, decree*), ketetapan atau keputusan

⁷³ *Ibid.*, hlm. 12

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 13

konkrit badan kenegaraan yang bertindak untuk dan atas nama negara bukan atas nama pemerintah (Keputusan Kepala Negara), dan ketetapan atau keputusan suatu lembaga negara yang berwenang mengangkat atau memberhentikan pejabat lembaga negara lainnya (misalnya Ketetapan MPR mengenai Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden).

Sementara itu, hukum positif tidak tertulis meliputi hukum adat, hukum keagamaan, hukum yurisprudensi, dan hukum positif tidak tertulis lainnya. Dua bentuk hukum tidak tertulis yang cukup berpengaruh di Indonesia adalah hukum adat dan hukum keagamaan, dalam hal ini adalah hukum Islam (lebih khusus lagi yang menyangkut hukum kekeluargaan dan kekerabatan, termasuk waris).

B. Hukum Adat

Terlebih dahulu akan dikemukakan pengertian adat. Ratno Lukito menulis bahwa dalam ucapan sehari-hari adat sering diterjemahkan sebagai suatu kebiasaan (*custom*) atau hukum kebiasaan, utamanya dalam referensinya sebagai suatu tradisi hukum.⁷⁵ Namun M.B. Hooker menyatakan bahwa sesungguhnya kata adat dapat diberikan pengertian ke dalam 3 (tiga) kerangka pemahaman sebagai berikut.⁷⁶

Pertama, adat berarti hukum, aturan, ajaran, moralitas, kebiasaan, kesepakatan, tindakan yang sesuai dengan kebiasaan masyarakat, dan sebagainya. Namun secara umum, adat artinya tingkah laku yang dipandang benar dalam kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan orang lain maupun dengan alam sekitarnya.

Kedua, adat diartikan sebagai terma spesifik yang digunakan sehubungan dengan praktik kebiasaan yang berlaku dalam suatu wilayah tertentu, yang ini mencakup area yang cukup luas mulai dari Thailand Selatan hingga Filipina Selatan, melalui gugusan pulau Malaysia dan Indoensia, di mana masing-masing tempat adatnya sendiri tergantung dari identitas kultur dan bahasanya.

⁷⁵Ratno Lukito, 2008, *Tradisi Hukum Indonesia*, Jogjakarta, Penerbit Teras, hlm. 5.

⁷⁶ M.B. Hooeber, 1978, *Adat Law in Modern Indonesia*, Kuala Lumpur, Penerbit Oxford University Press, hlm. 50-51.

Ketiga, adat berarti kumpulan besar literatur dari dan tentang adat yang diproduksi oleh para ahli, administrator, maupun ahli hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum adat merupakan salah satu jenis hukum kebiasaan.⁷⁷ Hukum adat adalah terjemahan dari *adatrecht* yang untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh Snouck Hurgonje dalam buku *de Atjhers*(1893) dan kemudian digunakan oleh van Vollenhoven yang dikenal sebagai penemu hukum adat dan penulis buku “Het Adtrecht van Nederlands Indie.” Sudikno Mertokusumo merumuskan pengertian hukum adat sebagai keseluruhan aturan tingkah laku positif yang di satu pihak mempunyai sanksi dan di pihak lain dalam keadaan tidak dikodifikasikan, singkatnya hukum adat adalah adatkebiasaan yang mempunyai akibat hukum.⁷⁸

Pendapat Sudikno Mertokusumo itu serupa dengan pendapat Kusumadi Pudjosewojo, yang mencoba memahami istilah hukum adat dari perspektif perannya yang lebih aktual dalam proses kreasi hukum yang berlangsung dalam masyarakat. Berikut ini dikutipkan pendapat Kusumadi Pudjosewojo secara lengkap sebagai berikut:

*Sangat dimungkinkan bahwa pada mulanya suatu tindakan diikuti oleh suatu kebiasaan yang kemudian berangsur-angsur tertanam dalam masyarakat, yang karenanya memberikan perasaan kepatutan, dan yang pada akhirnya tindakan tersebut menjadi adat.[Jadi] adat pada dasarnya diturunkan dari rasa kepatutan, yang karenanya masyarakat merasa wajib untuk menaatinya.*⁷⁹

Berbeda dengan Pudjosewojo, Hazairin lebih mengkaji adat dari dimensi etika. Menurut Hazairin, adat tidak lain adalah sedimen etika dalam suatu masyarakat, sehingga adat mencakup juga berbagai nilai etika yang ada di dalam masyarakat, meskipun tidak begitu jelas apakah nilai-nilai etika itu berbeda dari kandungan normatif adat sebagaimana yang diungkapkan oleh Kusumadi

⁷⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, hlm. 108.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Kusumadi Pudjosewojo, 1993, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, hlm. 42.

Pudjosewojo.⁸⁰

Sementara itu, Ter Haar menerima adat sebagaimana yang diputuskan oleh pemuka adat sebagai suatu institusi hukum. Jadi, adat merupakan hukum jika sepanjang ia diekspresikan oleh fungsionaris dalam masyarakat yang memiliki otoritas sehingga ia mendapatkan pengakuan yang formal.⁸¹ Menurut Soepomo, adat adalah hukum yang merefleksikan rasa keadilan masyarakat dalam keseharian mereka.

Dari berbagai definisi oleh sementara sarjana di atas mengesankan tidak ada definisi yang tunggal mengenai apa yang dimaksudkan dengan adat tersebut. Selanjutnya, ada penggalan-penggalan pemahaman itu yang menunjukkan bahwa diperlukan suatu ukuran, kapan adat itu merupakan hukum atau tidak merupakan hukum, dengan lain kata, ada adat yang merupakan hukum dan ada juga adat yang merupakan kebiasaan belaka.

Djojodigono tidak mau terlibat dalam polemik semacam itu, tetapi hanya menegaskan bahwa percakapan mengenai hukum adat harus dilandasi oleh dimensi formal dan aspek material. Dalam dimensi formal, hukum adat adalah hukum tidak tertulis, yaitu hukum yang tidak diderivasikan dari hukum tertulis. Sedangkan dimensi materialnya, hukum adat adalah sistem norma yang mengekspresikan keadilan dalam hubungan sosial masyarakat. Formalisasi hukum adat juga menyangkut keputusan-keputusan dari para fungsionaris adat dalam masyarakat, sementara sisi material hukum adat adalah apa yang secara dominan ditemui dalam kebiasaan masyarakat itu sendiri.⁸²

Selanjutnya timbul pertanyaan, bagaimanakah keterkaitan hukum adat dengan hukum positif? Pengalaman penjajahan Belanda dengan antara lain mewariskan tradisi hukum Barat, telah berhasil menanamkan model hukum dan institusi hukum Eropa di tanah air. Pelestarian tradisi ini adalah akibat kekhawatiran elit politik akan terjadinya kekosongan hukum jika hukum yang berasal dari tradisi

⁸⁰ Hazairin, dalam Ratno Lukito, *op.cit.*, hlm. 7.

⁸¹ Ter Haar, dalam *Ibid.*, hlm. 15.

⁸² Djojodigono, 1958, *Asas-Asas Hukum Adat (Catatan Kuliah)*, hlm. 7-8.

kolonial terlalu cepat dihapuskan. Karena itu tidaklah mengherankan jika abanyak hukum Belanda masih tersisa dan mempunyai kekuatan dalam alam Indonesia merdeka, meskipun semangat menasionalisasi institusi hukum cukup mengemuka.

Kenyataan tersebut boleh jadi merupakan keputusan yang disengaja oleh sebagian elit politik yang menganggap kekosongan di masa-masa awal kemerdekaan akan mengundang kekacauan. Inilah sebabnya semenjak awal konstitusi dirancang untuk memperkenankan "hukum status quo" selama masih sesuai dengan hukum baru. Pola ini terus berlanjut, terlepas dari perubahan konstitusi yang diharuskan karena perubahan sistem politik.

Berbagai konstitusi yang berlaku dan pernah berlaku, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, Undang-Undang Dasar Sementara, memiliki rumusan yang sama terkait dengan perlunya mengacu pada peraturan dan lembaga-lembaga sebelumnya selama undang-undang atau regulasi baru belum ditetapkan.⁸³ Ketika pada pertengahan abad 19 sampai pun awal abad 20 ini pemerintah Hindia Belanda memutuskan untuk memberlakukan hukum perdata Belanda (yang telah dikodifikasikan menurut model hukum kodifikasi Napoleon itu), reaksi-reaksi timbul dengan kerasnya dari beberapa kalangan sarjana Belanda yang berwawasan sosiologik dan penganut madhab historik. Van Vollenhoven mencanangkan pendiriannya yang berbunyi "geen juristenrecht voor de Inlanders" (tidak akan ada hukum yang cuma bisa dimengerti pakar-pakar hukum bisa diterapkan untuk rakyat pribumi yang dalam kehidupannya sehari-hari telah memiliki tatacara hukumnya sendiri). Lebih pantaslah kiranya apabila hukum rakyat (yang oleh Snouck-Hurgronje dan diteruskan oleh van Vollenhoven disebut 'hukum adat') direkam dan dipelajari terlebih dahulu sebelum dibentuk ke dalam hukum undang-undang dan kemudian dikodifikasikan, guna memedomani tindakan-tindakan hukum rakyat itu sendiri.

Penerus Van Vollenhoven, ialah ter Haar dan para muridnya

⁸³ Lihatlah substansi ketentuan peralihan sebagaimana Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, Pasal 192 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, dan Pasal 142 Undang-Undang Dasar Sementara 1950

yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Hasil-hasil kerja di lapangan itu dicatat dan diterbitkan dalam buku-buku dan majalah-majalah hukum, dan acapkali (walaupun tidak diresmikan sebagai kodifikasi) dipakai sebagai rujukan oleh hakim-hakim pengadilan negeri yang harus mengadili perkara-perkara antara orang-orang pribumi. Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan ter Haar serta para penerusnya itu, pada jaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak -- atau tidak banyak -- menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Dari uraian-uraian yang dipaparkan di muka itu terkesanlah bahwa hukum negara yang tertulis di kitab-kitab dan dokumen-dokumen -- yang dulu disebut hukum kolonial dan yang kini disebut hukum nasional -- itu tidak selamanya mencerminkan hukum rakyat yang hidup dan dianut rakyat setempat di dalam kehidupan sehari-harinya. Tidak dipahami hukum negara oleh rakyat yang berbagai-bagai itu terkadang bukan pula disebabkan oleh ketidaksadarannya melainkan juga sering karena ketidaksediaannya. Kenyataan seperti itu sesungguhnya mencerminkan pula telah terjadinya apa yang disebut *cultural gaps* (bahkan mungkin juga *cultural conflict*). Isi kaidah yang terkandung dalam hukum negara dan yang terkandung dalam hukum yang dianut rakyat tak hanya tak bersesuaian satu sama lain melainkan juga acap bertentangan

Pengalaman "mendamaikan" isi kandungan hukum antara hukum yang diberi sanksi negara dengan hukum rakyat (atau sebut saja kaidah-kaidah sosial yang tersosialisasi dan diyakini oleh warga masyarakat-masyarakat lokal) sebagaimana diperoleh pada jaman kolonial -- dan sedikit banyak boleh dibilang sukses -- itu ternyata justru sulit dilaksanakan pada zaman kemerdekaan. Pluralitas hukum rakyat yang diakui berlaku sebagai *living law* berdasarkan paham partikularisme pada zaman kolonial terkesan tidak hendak diteruskan pada zaman kemerdekaan. Cita-cita nasional untuk "menyatukan" Indonesia sebagai satu kesatuan politik dan

pemerintahan telah berkecenderungan untuk mengabaikan fakta kemajemukan hukum rakyat yang berformat lokal. Alih-alih, yang menguat adalah justru kebijakan unifikasi dan kodifikasi, dengan efek akan digantikannya hukum rakyat yang beragam itu dengan hukum nasional yang satu, yang berlaku dari Sabang sampai ke Merauke, dari Pulau Miangas sampai ke Pulau Rote.

Di sini kebijakan hukum nasional ditantang untuk bisa merealisasi dengan segera cita-cita untuk memfungsikan hukum nasional yang berformat sebagai hukum undang-undang itu sebagai kekuatan pembaharu, yang secara efektif dapat mendorong terjadinya perubahan kehidupan, dari wujud masyarakat-masyarakat lokal yang berciri agraris dan berskala-skala lokal ke kehidupan-kehidupan baru yang lebih berciri urban dan industrial, dalam format dan skalanya yang nasional (dan bahkan kini juga global). Dari sini pulalah dianutnya doktrin baru untuk memfungsikan hukum undang-undang sebagai sarana pembaharuan dalam rangka pembangunan nasional, yang dipopulerkan Prof. Mochtar Kusumaatmadja sebagai asas pragmatik kegunaan *law as a tool of social engineering*.

Karena perubahan cita-cita itu acapkali bermula dari cita-cita para pemegang kendali kebijakan pemerintahan, sedangkan kesetiaan warga masyarakat pada umumnya (khususnya dari lapisan bawah yang kurang terdidik secara formal) lebih terlanjut ke nilai-nilai dan keyakinan-keyakinan yang dikukuhkan secara konservatif di dalam komunitasnya, maka terjadilah di sini tegangan -- yang terasa saling memaksa atau menekan -- antara pemerintah beserta para elit pendukungnya dengan lapis-lapis masyarakat awam.

Pengendali kebijakan negara mencita-citakan perubahan ke arah pola kehidupan yang baru, modern, industrial dan berkesetiaan nasional. Sementara itu sedangkan masyarakat awam, lebih-lebih pada tahap-tahap awalnya, pada dasarnya dan pada umumnya cenderung bersikap konservatif, untuk lebih suka dan lebih banyak menyuarakan suara ragu akan manfaat dan kebajikan perubahan itu.

Soepomo, seorang doktor hukum lulusan Leiden dan tokoh yang pemikirannya begitu mengemuka dalam kerangka penyusunan undang-undang dasar pada Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha

Kemerdekaan Indonesia atau BPUPKI, pernah mencoba mengusulkan cita bernegara yang berlandaskan adat sebagai sumber untuk menyelaraskan sistem hukum dan karakter bangsa. Dia menganjurkan genealogi hukum asli Indonesia untuk organisasi negara dan struktur sosialnya. Baginya, prinsip adat yang komunal merupakan sesuatu yang esensial, karena filosofi liberalisme dan komunisme Barat adalah hal yang asing bagi struktur sosial komunitas adat pribumi. Oleh karena itu, cita bernegara, falsafah bangsa, harus bercorak integralistik, yang mencakup segala hal, di mana Indonesia digambarkan sebagai keluarga besar dengan segala unitnya (yaitu keluarga-keluarga individual) yang bekerja untuk membentuk sebuah negara.⁸⁴

Tetapi Soepomo menolak porsi perimbangan yang lebih besar antara pemerintah dengan masyarakat. Meskipun corak integralistik dalam pemikiran yang ditawarkan sebagai dasar negara itu berlandaskan hukum adat, tetapi dengan penolakan itu, Soepomo masih terpengaruh positivisme Barat, yang menempatkan negara sebagai aktor tunggal pembentukan hukum. Hal ini dibuktikan dengan kenyataan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan yang lebih besar dibandingkan badan-badan negara lainnya.⁸⁵ Bahkan Hamid S. Attamimi menyebutkan Presiden merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sehari-hari.⁸⁶

Dengan adanya manajemen masa transisi melalui ketentuan peralihan konstitusional sebagaimana dikemukakan di atas, maka pola pembentukan hukum nasional pun berpijak kepada tradisi hukum negara. Ketika hukum negara menjadi pedoman pembentukan hukum, semua tradisi yang ada dalam masyarakat harus dipahami menurut kriteria negara. Dalam konteks demikian hukum adat dipaksa tunduk kepada satu nilai yaitu hukum negara.

⁸⁴ Lihat Moh. Mahfud M.D., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jogjakarta, Penerbit Liberty, hlm. 38-40.

⁸⁵ Bandingkan dengan Muhammad Ridwan Indra, 1998, *Kedudukan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Penerbit C.V. Trisula.

⁸⁶ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Negara*, disertasi doktor ilmu hukum, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 57- 64.

Dengan kata lain, sekalipun hukum adat menjadi salah satu sumber pembentukan hukum, tetapi hukum adat tidak bisa terlibat dalam prinsip dan tujuan negara modern. Pada posisi semacam ini sifat kemajemukan hukum adat yang terbuka terhadap berbagai interpretasi telah tersingkirkan demi mendorong agar hukum adat bisa menyesuaikan diri dengan ideologi keseragaman (unifikasi) hukum negara.

A. Hukum Keagamaan

Mempelajari hukum keagamaan sebagai hukum positif tidak tertulis di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari hukum adat. Banyak pandangan yang menilaibahwa salah satu ciri hukum adat adalah kemampuannya untuk terbuka bagi perubahan. Ciri tersebut menyebabkan hukum adat menerima dengan positif tradisi hukum lain yang juga berpengaruh dalam masyarakat.

Hal ini terbukti terutama dalam kasus pertemuan hukum adat dengan hukum keagamaan, khususnya Islam. Ratno Lukito melukiskan pertemuan itu ke dalam paparan sebagai berikut⁸⁷

Semenjak datangnya hukum Islam ke Nusantara, hubungan antarahukum adat dan hukum Islam bahkan dianggap sebagai sarana untuk menyempurnakan adat itu sendiri. Bahkan ketika usaha Islam untuk menarik pengikut baru berada pada titik puncaknya, tidak ada perlawanan institusional yang dilakukan pemangku adat atau komunitas adat secara keseluruhan, sehingga hukum Islam malah kemudian dianggap sebagai bagian dari hukum adat itu sendiri.

Pembicaraan hukum keagamaan dalam konteks hukum positif Indonesia dikaitkan dengan tradisi hukum Islam. Bukankah di Indonesia juga diakui agama lain selain Islam? Menurut Moh. Mahfud M.D., agama selain Islam memang telah memiliki filsafat atau asas-asas hukum yang baik, tetapi belum pada tataran norma sehingga tidak dapat dioperasionalisasikan di pengadilan.⁸⁸ Walaupun aspek hukum Islam sangat luas ditinjau dari segi

⁸⁷ Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler...*, op.cit., hlm. 69.

⁸⁸ Moh. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm. 365.

substansinya, akan tetapi pada umumnya dalam lapangan hukum kekeluargaan merupakan substansi yang dianggap paling sakral.

Tetapi karena pijakan utama pembentukan hukum nasional adalah hukum negara, melalui mekanisme peraturan perundang-undangan, maka hukum Islam pun mengalami nasib yang mirip dengan hukum adat. Positivisasinya amat tergantung kepada pemerintah. Seperti pendapat Bagir Manan, hukum keagamaan menjadi hukum positif, jika diakui menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan kebijakan pemerintah.⁸⁹

Meskipun demikian, dewasa ini telah lahir produk-produk hukum nasional yang bernuansa Islami, seperti halnya:

- a. Lahirnya UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lebih jelasnya dapat dilihat pada pasal 1 ayat (12), Pasal 6 huruf (u), pasal 7 huruf c, pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), pasal 11 ayat (1) dan ayat (4a), dan pasal 13 ayat (1) huruf c.
- b. Lahirnya UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang semakin memperkuat kedudukan kegiatan ekonomi syari'ah di Indonesia.
- c. Lahirnya UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji;
- d. Lahirnya UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat;
- e. Lahirnya UU No. 18 Tahun 2001 tentang Nangroe Aceh Darussalam yang memberi otonomi khusus kepada Daerah Istimewa Aceh untuk menerapkan syari'at Islam, hal ini menunjukkan bahwa ajaran Islam telah terimplementasi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Islam.
- f. Lahirnya UU No. 3 Tahun 2006 sebagai hasil amandemen terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang memberikan kewenangan baru berupa penyelesaian sengketa ekonomi syari'ah. Dalam perjalanannya amandemen undang-undang ini tidak menemui hambatan yang berarti dibandingkan dengan lahirnya undang-undang sebelumnya.

⁸⁹ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 31

Pada mulanya, politik kolonial Belanda sebenarnya cukup menguntungkan posisi hukum Islam, setidaknya sampai akhir abad ke 19 M dikeluarkannya *Staatsblad* No. 152 Tahun 1882 yang mengatur sekaligus mengakui adanya lembaga Peradilan Agama di Jawa dan Madura, merupakan indikasi kuat diterimanya hukum Islam oleh pemerintah kolonial Belanda. Dari sinilah muncul teori *Receptio in Complexu* yang dikembangkan oleh Lodewijk Willem Christian Van den Berg (1845 – 1927).

Menurut ahli hukum Belanda ini hukum mengikuti agama yang dianut seseorang. Jika orang itu memeluk agama Islam, maka hukum Islam- lah yang berlaku baginya. Dengan adanya teori *receptio in Complexu* maka hukum Islam sejajar dengan dengan sistem hukum lainnya.

Kondisi di atas tidak berlangsung lama, seiring dengan perubahan orientasi politik Belanda, kemudian dilakukan upaya penyempitan ruang gerak dan perkembangan hukum Islam. Perubahan politik ini telah mengantarkan hukum Islam pada posisi kritis. Melalui ide Van Vollenhoven (1874-1933) dan C.S. Hurgronje (1857-1936) yang dikemas dalam konsep *Het Indische Adatrecht* yang dikenal dengan teori *Receptie*, menurut teori ini hukum Islam dapat berlaku apabila telah diresepsi oleh hukum adat. Jadi hukum adat yang menentukan ada tidaknya hukum Islam. Klaim provokatif dan distorsif ini sangat berpengaruh terhadap eksistensi hukum Islam ketika itu, oleh karenanya Hazairin menyebutnya sebagai teori “Iblis”.⁹⁰

Dengan adanya teori *Receptie* ini, Belanda cukup punya alasan untuk membentuk sebuah komisi yang bertugas meninjau kembali wewenang Pengadilan Agama di Jawa dan Madura. Dengan bekal sebuah rekomendasi (usulan) dari komisi ini, lahirlah *Staatsblad* No. 116 Tahun 1937 yang berisi pencabutan wewenang Pengadilan Agama untuk menangani masalah waris dan lainnya. Perkara-perkara ini kemudian dilimpahkan kewenangannya kepada

⁹⁰ Suhartono, “Aktualisasi Hukum Islam dalam Masalah Perkawinan dan Kewarisan di Indonesia (Suatu Perspektif Sosio Kultural Historis)”, *Jurnal Mimbar Hukum* No. 54 Thn XII, Al-Hikmah, September-Oktober 2001, hal. 55

Landraad (Pengadilan Negeri).⁹¹

Dalam hal ini sangat menarik untuk menyimak apa yang dikemukakan oleh Bustanul Arifin bahwa prospek hukum Islam dalam pembangunan hukum nasional sangat positif karena secara kultural, yuridis dan sosiologis memiliki akar kuat. Menurutnya, Hukum Islam memiliki serta menawarkan konsep hukum yang lebih universal dan mendasarkan pada nilai-nilai esensial manusia sebagai khalifatullah, bukan sebagai *homo economicus*.⁹²

Demikianlah sekelumit pembahasan mengenai hukum adat dan hukum keagamaan, terutama hukum perdata Islam, yang secara praksis memberikan pengaruh terhadap sistem hukum nasional. Menurut Sudikno Mertokusumo, sistem hukum merupakan sistem yang terbuka, dalam arti dipengaruhi dan mempengaruhi sistem-sistem lain di luar hukum.⁹³ Tidak mengherankan apabila

diantara sistem-sistem hukum itu terdapat persamaan sekaligus perbedaan. Ciri-ciri yang sama inilah yang kemudian menjadi dasar pengklasifikasian sejumlah sistem itu ke dalam suatu keluarga sistem hukum (*parent legal system*).

Dalam teori hukum umum disebut adanya 3 (tiga) keluarga sistem hukum yaitu (i) *civil law system*; (ii) *common law system*; dan (iii) *socialist law system*. Perlu dicatat bahwa sistem yang ketiga, yaitu *socialist law system*, disinggung secara khusus dalam banyak tulisan karena dianggap merupakan akar pada *civil law system*. Di luar kelompok itu ada kategori lain yang dianggap khusus, yaitu sistem hukum bertradisi campuran. Tetapi Peter de Cruz menganggap klasifikasi yang demikian itu terlalu *oversimplified* karena mengingat sistem-sistem hukum yang mengisi bagian-bagiannya juga begitu banyak.⁹⁴ Peter de Cruz menyebut ada sekitar 42 sistem hukum yang mempunyai karakteristik sendiri, yang berarti

⁹¹ Mahsun Fuad, 2005, *Hukum Islam Indonesia Dari Nalar Partisipatoris Hingga Emansipatoris*, LKiS, Yogyakarta, hal. 53.

⁹² Ichtijanto, 1994, *Pengembangan Teori berlakunya hukum Islam di Indonesia*, dalam *Hukum Islam di Indonesia*, Bandung, Penerbit Remaja Rosdakarya cet. ke-2, hlm. 16-17.

⁹³ *Op.cit.*, hlm. 124.

⁹⁴ Peter de Cruz, 1995, *Comparative Law in A Changing World*, London: Cavendish Publishing Ltd., hlm. 3.

pengelompokkan ke dalam 3 (tiga) keluarga sistem hukum di atas terlalu sedikit. Namun saya berpendapat, keluarga *civi law system* dan keluarga *common law system* pada dasarnya merupakan keluarga sistem hukum yang paling sering dijumpai dalam kategori klasifikasi sistem hukum.

Ada banyak kriteria untuk menganalisis perbedaan dan persamaan *civil law system* dan *common law system*. Tetapi dalam tulisan ini saya akan menggunakan satu saja yang dianggap terkait dengan isu utama karya tulis ini, yaitu dari sudut peran fungsionaris hukum. Sistem hukum Civil Law mulai muncul pada abad ke tigabelas dan sejak saat itu senantiasa mengalami perkembangan, perubahan atau dengan istilah lain menjalani suatu evolusi. Selama evolusi ini ia mengalami penyempurnaan, yaitu menyesuaikan kepada tuntutan dan keperluan masyarakatnya yang berubah.

Evolusi terhadap sistem hukum ini adalah sangat terkait dengan perubahan masyarakat internasional, yaitu terjadinya hubungan antara negara yang lebih seimbang. Beberapa ciri penting yang menandai perkembangan ini adalah :

1. Bangkitnya kesadaran masyarakat bangsa-bangsa akan makna kemerdekaan, kesederajatan, dan kerja sama antar bangsa. Ciri ini ditandai oleh makna gerakan kemerdekaan kebanyakan negara dari penguasaan kolonialisme. Pada tahun 1945, masyarakat internasional telah menjadi suatu komunitas bangsa-bangsa yang merdeka. Ketika itu PBB telah dibangun oleh 51 negara, yang pada tahun 1992 telah menjadi 166 negara.
2. Berubahnya orientasi masyarakat internasional dari perluasan kekuasaan oleh negara-negara kolonial pada pra perang dunia II ke arah kerja sama, pembangunan kesejahteraan, dan pembangunan ekonomi global. Kegiatan perekonomian yang pada pra perang dunia II didominasi oleh perusahaan-perusahaan perdagangan privat atau oleh kekuasaan kolonialisme dan kekuatan militer, pada pasca perang dunia II telah melibatkan perhatian dan kepentingan negara-negara berdaulat karena lebih bersifat publik. Perkembangan ini ditandai oleh meluasnya partisipasi kegiatan ekonomi ke kawasan Asia Afrika dan Asia Pasifik, yang sebelum perang

dunia II lebih terpusat di kawasan Eropa Barat dan Amerika Utara.⁹⁵

Menurut Sidarta, sejalan dengan ditematkannya undang-undang sebagai sumber hukum utama dalam keluarga *civil law*, maka dengan sendirinya pembentuk undang-undang mempunyai peranan penting untuk menteapkan corak sistem hukum positif negara tersebut. Pada forum legislatif inilah semua konsep hukum itu dibicarakan untuk kemudian digunakan sebagai panduan bagi para hakim dalam memecahkan kasus-kasus konkrit di pengadilan. Dalam konteks ini pembentuk undang-undang dituntut berpikir komprehensif agar semua kasus yang dipersepsikan akan muncul di kemudian hari dapat tercakup dalam pengaturan undang-undang itu. Dimensi nilai keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zwegmatigkeit*) dipersepsikan sudah diletakkan jauh-jauh hari tatkala undang-undang itu dirumuskan oleh wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif.⁹⁶

Selanjutnya Sidharta melukiskan, bahwa dalam sistem common law keaktifan justru datang dari para hakim. Dalam pencarian sumber hukum, perhatian mereka terutama bukan pada undang-undang tetapi lebih kepada konstelasi hubungan para pihak yang bersengketa. Sekalipun ada undang-undang yang menjadi sumber acuan, hakim tetap diberi kesempatan untuk menemukan hukum lain di luar undang-undang, dengan bertitik tolak dari pandangan subyektifnya atas kasus yang dihadapi. Cara berpikir semacam ini mengarahkan hakim untuk meletakkan nilai kemanfaatan (*Zwekmagkeit*) pada tempat pertama. Kemanfaatan di sini tentu pertama-tama dilihat dari optik kepentingan para pihak yang bersengketa, namun di konsep “pihak” di sini dapat saja diperluas, khususnya dalam sengketa hukum publik.⁹⁷

⁹⁵ I. B. Wyana Putra. 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Penerbit Remaja Rosdakarya, Hlm. 116.

⁹⁶ Sidharta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Penerbit C.V. Utomo, hlm. 164-165.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 165.

Sekalipun secara keilmuan, sistem hukum *civil law* dan sistem hukum *common law* dapat ditelaah ciri-cirinya, tetapi dalam tataran praktis nampaknya sudah terjadi pencangkakan satu sama lain. Moh. Mahfud M.D., ketika menelaah Undang-Undang Dasar 1945, mengambil kesimpulan bahwa tradisi hukum, yang terperi ke dalam konsep negara hukum, telah diwarnai campur aduk oleh kedua konsep tersebut, yang secara spesifik bersintetis sebagai Negara Hukum Pancasila.⁹⁸

Sintesis yang demikian, sekalipun untuk lingkungan masyarakat Indonesia merupakan kejamakan, tetapi bukannya tanpa risiko, antara lain dalam latar persepsi para penegak hukum dalam penyelesaian perkara hukum konkrit. Menurut Moh. Mahfud M.D., tidak jarang para penegak hukum yang sama bersikap tidak konsisten dengan memilih yang berbeda-beda untuk kepentingan perkara yang berbeda. Untuk satu kasus misalnya dia mengutamakan Undang- Undang, sehingga kepastian hukum diutamakan karena dengan itu perkara dapat diselesaikan. Tetapi untuk perkara yang lain, atas nama kemanfaatan dan keadilan, yang bersangkutan menolak undang-undang yang masih berlaku karena dinilainya tidak sesuai dengan rasa keadilan di masyarakat.⁹⁹ Sintesis yang demikian kiranya amat berpengaruh dalam penyusunan sistem hukum nasional.

Apakah yang dimaksud dengan hukum nasional? Menurut Moh. Mahfud M.D., hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, daar, dan cita hukum suatu negara.¹⁰⁰ Dalam konteks ini, hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰¹ Lebih lanjut Moh. Mahfud M.D.,

⁹⁸ Moh. Mahfud M.D., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jogjakarta, PenerbitGama Media, hlm. 138.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 139

¹⁰⁰ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *op.cit.*, hlm.

¹⁰¹ Bandingkan: Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 64.

mempertegas bahwa sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan bersumber pada Pembukaan dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰² Lebih lanjut diuraikan bahwa sejalan dengan Lawrence dalam memandang politik hukum, yaitu sistem hukum akan berkembang dan berubah sesuai dengan kemajuan bangsa dan negara, atau konstruksi politik negara. Moh. Mahfud M.D. juga menunjukkan bahwa salah satu unsur penting dari konstruksi politik yang harus menjiwai sistem hukum adalah falsafah dasar negara dan pandangan hidup bangsa.¹⁰³ Dalam pandangan Prof. Notonagoro, Pembukaan UUD 1945 adalah landasan dasar atau *staatsfundamentalnorms* bagi sistem hukum Indonesia, Bung Karno sebagai pencipta Pancasila bahkan menamakan dasar negara tersebut sebagai *weltanschaaung* bagi bangsa Indonesia.

Dalam kerangka yang lebih makro, di Indonesia terdapat 3 (tiga) tradisi hukum yaitu hukum adat pribumi, hukum Islam, dan hukum Barat (khususnya pengaruh Belanda). Hukum adat pada dasarnya merupakan tradisi hukum yang diikuti oleh masyarakat karena ia terbentuk berdasarkan nilai-nilai normatif yang mengakar mendalam sejak dulu sesuai dengan rasa keadilan dan harmoni masyarakat setempat. Di sisi lain, hukum Islam dan hukum Barat (lebih spesifik dalam lapangan hukum perdata), adalah dua tradisi yang diimpor ke Nusantara saat terjadinya penyebaran Islam dan kolonisasi Belanda. Hukum Islam dianggap hukum sakral karena berasal dari ajaran agama Islam, sementara Hukum Barat merupakan tradisi Barat yang menancap pada masyarakat Indonesia, sekalipun kolonisasi sudah lewat.

Menurut Ratna Lukito, kesuksesan menanamkan tradisi hukum impor itu sendiri adalah sebuah kesaksian atas proses asimilasi dan akulturasi yang lama dan terus menerus dari norma-norma dan nilai-nilai asing dalam kehidupan sehari-hari masyarakat pribumi. Jadi, meskipun hukum adat sudah ada sejak manusia datang

¹⁰² *Op.cit.*, hlm. 21.

¹⁰³ *Ibid.*, khususnya Bab I sampai dengan Bab III.

ke kepulauan Nusantara ini, hukum Islam dan hukum Barat dengan cepat beradaptasi dengan kondisi setempat, dan pluralisme hukum telah menjadi kenyataan hidup semenjak lama sebelum terbentuknya negara Indonesia itu sendiri.¹⁰⁴

Tetapi Bagir Manan tidak mempersoalkan adanya pluralisme hukum tersebut, karena meskipun hukum adat dan hukum Islam tetap diakui dan dalam bidang-bidang tertentu masih diterima sebagai hukum positif yang dipertahankan di dalam maupun di luar peradilan, tetapi dalam kerangka sistem hukum nasional pengaruh sistem Hukum Barat, yang kentara pengaruh *civil law system*-nya, menempati urutan utama. Sistem hukum di masa depan akan lebih bertumpu pada sistem hukum tertulis yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹² Mengenai eksistensi hukum adat dan Hukum Islam, Bagir Manan menulis dalam karangan lain sebagai berikut:

*Asas-asas dan kaidah hukum adat dan hukum Islam secara berangsur-angsur akan terserap ke dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan peraturan perundang-undangan atau sekurang-kurangnya ditetapkan sebagai bagian dari hukum positif oleh berbagai peraturan perundang-undangan. Tetapi sama sekali tidak berarti di masa depan tidak akan ada lagi kaidah-kaidah hukum tidak tertulis. Hukum tidak tertulis akan tetapi hadir atau tumbuh baik dalam bentuk hukum adat baru, penerimaan masyarakat atau Hukum Islam, yang belum ditransformasikan ke dalam sistem hukum tertulis serta berbagai hukum tidak tertulis yang bersumber pada yurisprudensi.*¹⁰⁵

Dengan menyadari kedinamisan sifat dari sistem hukum, maka akan mendorong untuk munculnya definisi 'hukum' yang lebih *pon-ended*, sehingga bisa mencakup semua tatanan normatif yang

¹⁰⁴ Ratna Lukito, 2008, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, Penerbit Pustaka Alvabet, hlm. 9.

¹⁰⁵ Bagir Manan, "Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional", makalah yang disampaikan pada Pendidikan Singkat "Kajian Perundang-undangan: Pendekatan Teoritis dan Praktek" untuk para pengajar Fakultas Hukum se-Sumatera di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, tanggal 11-18 Oktober 1993, hlm. 8.

berasal sumebr manapun. Dengan begitu istilah hukum dengan sendirinya bisa diterapkan kepada bermacam-macam norma sosial yang diproduksi oleh tatanan normatif, dan norma apapun yang dipertahankan dalam bidang kehidupan masyarakat bisa dianggap mencerminkan manifestasi hukum.

B. Peraturan Perundang-undangan

Di dalam literatur maupun praktik, istilah peraturan perundang-undangan digunakan secara beraneka ragam. Istilah perundang-undangan, digunakan bergantian antara perundang-undangan dan peraturan perundangan. Menurut Amiroedin Syarif, ada 2 (dua) alasan mengapa istilah-istilah itu digunakan secara tidak konsisten, yaitu: (i) untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk di dalamnya untuk menejalskan beragam bentuk dan jenis perundang-undangan; dan (ii) untuk menentukan tingkatan atau hierarki dari perundang-undangan, dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.¹⁰⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, istilah peraturan perundang-undangan digunakan dalam pengertian yang sangat luas, meliputi Undang-Undang Dasar, legislasi, dan regulasi (*delegated regulation*).¹⁰⁷ Dalam pandangan Philipus M. Hadjon, penyebutan istilah peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang begitu luas bukan baru pertama kali, seperti sudah dianut dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan.¹⁰⁸ Lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga tidak memberikan pengertian yang tegas mengenai peraturan perundang-undangan. Istilah “peraturan” jelas merujuk pada aturan hukum, namun istilah perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, jelas tidak merujuk istilah undang-undang.

¹⁰⁶ Amiroeddin Syarif, 1997, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Bandung, Penerbit Rineka Cipta, hlm. 4-6.

¹⁰⁷ Philipus M. Hadjon,

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 3.

Bagaimanapun, undang-undang dalam hukum tata negara Indonesia telah digunakan secara khas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Oleh karena itu, istilah “peraturan perundang-undangan” dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ruang lingkungannya sangat luas. Hal ini dapat dicermati dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4). Ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: (i) Undang-Undang Dasar 1945; (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iii) Peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan Presiden; dan Peraturan Daerah (meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa). Sementara itu, ketentuan Pasal 7 ayat (4) pada intinya menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, seperti dituturkan oleh Philipus M. Hadjon, judul Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dapat diganti dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Aturan Hukum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sendiri mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dimasukkan berbagai jenis Keputusan Lembaga Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Permasalahannya adalah, apakah ketentuan yang diperintahkan oleh sesuatu yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang jelas-jelas tercantum dalam hirarkhi? Pasal 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berbunyi “Teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan MPR dan Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua MA, Keputusan Ketua MK, Keputusan Kepala/Ketua BPK, Keputusan Gubernur BI, Keputusan

Menteri, Keputusan Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat, harus berpedoman pada teknik penyusunan dan atau bentuk yang diatur dalam undang-undang ini “. Penjelasan Pasal 54 mengisyaratkan “Ketentuan dalam pasal ini menyangkut ketentuan di bidang administrasi di berbagai lembaga yang ada sebelum undang-undang ini diundangkan dan dikenal dengan keputusan yang bersifat tidak mengatur.”

Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹⁰⁹ Maksud bersifat dan berlaku umum yaitu tidak mengidentifikasi individu tertentu bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Dalam kenyataan, terdapat juga peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk kelompok orang tertentu, obyek tertentu, daerah dan waktu tertentu, dan sebagainya. Dengan demikian mengikat secara umum padasaat ini sekadar menunjukkan tidak menentukan secara konkrit (nyata) identitas individu atau obyeknya.

Mengutip P.J.P Tak, Bagir Manan dan Kuntana Magnar menggambarkan bahwa unsur-unsur yang termuat dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut.¹¹⁰

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis;
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemeen*);
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tetapi tidak selalu harus mengikat semua orang. Mengikat umum bermakna bahwa peraturan perundang-undangan tidak

¹⁰⁹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar*....., hlm. 24.

¹¹⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 125.

berlaku terhadap peristiwa konkrit atau individu tertentu.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.¹¹¹ Di samping itu, termasuk peraturan perundang-undangan adalah segala perangkat peraturan yang tingkatannya di bawah undang-undang dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Sebagai konsekuensi diadanya ajaran pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara tegas, maka para pejabat yang dapat dianggap memiliki kewenangan demikian adalah presiden, menteri, dan pejabat setingkat menteri.¹¹²

Maria Farida Indrati Soeprapto menyebut peraturan perundang-undangan dalam 2 (dua) istilah.¹¹³ *Pertama*, peraturan perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. *Kedua*, peraturan-undangan adalah segala peraturan peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dengan demikian kedua pengertian itu menempatkan peraturan perundang-undangan dalam pengertian sebagai proses membentuk peraturan maupun macam-macam peraturan yang ditetapkan dalam bentuk peraturan negara.

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 326.

¹¹² *Ibid.*, hlm. 327

¹¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Jogjakarta, Penerbit Kanisius, hlm. 14.

C. Bentuk Peraturan Perundang-undangan

Secara keilmuan, pembahasan mengenai bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari konsep hirarki norma hukum. Konsep ini menunjuk kepada pandangan Hans Kelsen yang terkenal dengan sebutan teori hirarki norma hukum (*stufenbau de rechts*) atau ada yang menyebut dengan *stufenbau theorie*. Menurut Yuliandri, teori tentang hirarki norma hukum setidaknya akan dapat memberikan pemahaman dan memudahkan dalam mengidentifikasi, serta melihat berbagai problematik dalam sistem peraturan perundang-undangan.¹¹⁴

Teori tersebut mengandung ajaran-ajaran sebagai berikut:

1. Dasar berlakunya dan legalitas suatu norma terletak pada norma yang ada di atasnya (dari bawah ke atas), atau
2. Suatu norma yang menjadi dasar berlakunya dan legalitas norma yang ada di bawahnya (dari atas ke bawah)
3. Secara acak, diambil dua norma saja, bisa dari bawah bisa dari atas atau dari atas ke bawah seperti pada uraian pada huruf a dan b di atas.

Hierarki Peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 secara terperinci meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. Peraturan Daerah.

Teori berjenjang ini kemudian menimbulkan asas hukum *lex supperiore derogat lex inferiori* (hukum yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang di atasnya). Nampak jelas juga bahwa ditetapkan jenis-jenis peraturan perundang undangan

¹¹⁴ Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, Penerbit RajaGrafindo Persada, hlm.49.

dengan tidak memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang undangan yang paling bawah, sehingga keberadaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Jika bertentangan, ia dapat dibatalkan demi hukum.

Harus juga dicatat bahwa senyatanya tidak ada satupun negara di dunia yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, sebagaimana di Indonesia. Menurut Bagir Manan, kondisi tersebut disebabkan karena secara hukum tidak ada larangan mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum itu tidak hanya terbatas pada sistem peraturan perundang-undangan, karena pengaturan itu dapat dilihat dari sudut tujuan yang hendak diraih (*doelmatigheid*).¹¹⁵ Diuraikan lebih lanjut, walaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas, atau dalam hal Undang-Undang Dasar terdapat ungkapan *the supreme law of the land* seperti Pasal 6 Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.¹¹⁶

Meskipun demikian, dalam pengkajian sistem hukum Indonesia, untuk menjelaskan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, pada akhirnya harus memahami tata urutan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, bentuk peraturan perundang-undangan dilihat dari pelbagai ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan.

Memahami bentuk aturan hukum yang berlaku dalam sistem hukum positif Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari sejarah aturan hukum pada masa penjajahan. Masih banyak aturan hukum yang sekarang berlaku, merupakan alih rupa saja dari hukum positif yang berlaku di Belanda pada masa penjajahan. Pada masa penjajahan, jika di Belanda dibentuk Wet (UU), maka dinegara jajahan diberlakukan *Ordonnantie* (oleh penguasa jajahan/Gubernur Jenderal). Hingga sekarang masih ada *Ordonnantie* yang berlaku

¹¹⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, *op.cit.*, hlm. 208.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 205-206.

yaitu *Hinder Ordonnantie* (Ordonansi Gangguan) berdasar *Staatsblad* Nomor 226 Tahun 1926 atau disingkat HO.

Meskipun terdapat kesalahan dalam pemahaman, karena *Hinder Ordonnantie* banyak diterjemahkan menjadi UU Gangguan, namun ketentuan tersebut belum pernah diganti. Bahkan oleh hampir semua Kabupaten/Kota ketentuan HO ini menjadi dasar hukum pelaksanaan ijin HO. Jika dipermasalahkan, maka akan dikemukakan hal “legalitas”, karena HO mengandung sanksi dan memiliki karakter memaksa (*dwingenrecht*). Sebagai aturan, HO memperoleh dukungan berlaku baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri dan berbagai Peraturan Daerah pun telah dibentuk untuk melaksanakan ketentuan dalam HO. Berbagai Wet (Undang-Undang) pun masih mempunyai kekuatan hukum berlaku di Indonesia, seperti *Wetboek van Strafrecht* (WvS) yang dikenal dengan sebutan KUHP (Kitab undang-undang Hukum Pidana) dan *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau dikenal KUH Perdata.

Pada masa penjajahan Belanda, Pemerintah penjajah juga memberlakukan ketentuan ketatanegaraan di Negara jajahan dengan nama *Indische Staatsregeling* (IS). Sebagai contoh adalah Pasal 163 IS dan Pasal 131 IS yang membagi penduduk di wilayah jajahan menjadi tiga kelompok dan terhadap mereka juga berlaku hukum yang berbeda. Dibidang peraturan, diberlakukan Ketentuan Umum Perundang-undangan di Negara jajahan yaitu *Algemene Bepalingen van Wet Geving vor Indonesie Indie* (AB). Sebagai contoh Pasal 2 AB tentang undang- undang dilarang berlaku surut. Oleh sebab itu, untuk melakukan revisi, perubahan atau pun penggantian, harus dilakukan sesuai dengan tingkatan kewenangan berdasar bentuk hukum dan materi muatannya.

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia, sejak berdirinya negara Republik Indonesia sejarah perundang-undangan dapat dikategorikan dalam beberapa periode, sebagai berikut:¹¹⁷

¹¹⁷ K. Wantjik Saleh, 1974, *Perkembangan Perundang-Undangan 1966-1973*, Jakarta, Ichtiar Cet.1, hlm. 9.

1. 17 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949;
2. 27 Desember 1949 sampai dengan 15 Agustus 1950;
3. 15 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959;
4. 5 Juli 1959 sampai dengan 5 Juli 1966;
5. 5 Juli 1966 sampai dengan sekarang,

Agar lebih jelas dan mudah dipahami, pembagian sejarah perundang-undangan dikelompokkan dalam tabel berikut ini:

No	Tahap Perkembangan	Jangka Waktu	Bentuk Peraturan Perundang-undangan
1	Di bawah UUD 1945 (18 Agustus 1945) sampai dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949)	5 tahun	<ul style="list-style-type: none"> ● Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1)UUD) ● Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD) ● Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 UUD)
2	Di bawah Konstitusi RIS (27 Desember 1949) sampai dengan ditetapkannya UUD Sementara RI (15 Agustus 1950)	8 bulan	<ul style="list-style-type: none"> ● Undang-Undang (Pasal 127 Konstitusi RIS) ● Peraturan Pemerintah (Pasal 141 Konstitusi RIS) ● Undang-Undang Darurat (Pasal 139 Konstitusi RIS)
3	Di bawah UUD Sementara RI (15 Agustus 1950) sampai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959	9 tahun	<ul style="list-style-type: none"> ● Undang-Undang (Pasal 89 UUDS) ● Peraturan Pemerintah (Pasal 98 UUDS) ● Undang-Undang Darurat (Pasal 196 UUDS)

Keterangan: Undang-Undang pertama kali yang disahkan setelah berlakunya UUD 1945 adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah yang terdiri atas enam pasal (disahkan pada tanggal 23 November 1945).

Ketiga perkembangan di atas, merupakan perkembangan yang “wajar” dan “jelas”, karena adanya perbedaan tiga UUD yang menjadi pokok pangkalnya. Sedangkan perkembangan selanjutnya yaitu sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai tanggal 5 Juli 1966 merupakan perkembangan yang ditandai oleh kondisi “darurat” dan karenanya

menjadi “tidak wajar,” sebagai akibat adanya Dekrit Presiden dan munculnya suatu bentuk penyelewengan. Penyelewengan dalam hal legislasi ini adalah dengan munculnya dua jenis peraturan perundang-undangan yang baru yang menandai wewenang presiden yang terlalu berlebihan dalam konteks Demokrasi Terpimpin pada masa pemerintahan Soekarno. Kedua peraturan ini dikenal dengan nama Penetapan Presiden (Surat Presiden RI tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59) dan Peraturan Presiden (tanggal 22 september 1959 No. 2775/HK/59). Keduaperaturan baru ini sama sekali tidak disebut dalam UUD 1945, namun kedudukan dan perannya bahkan melebihi ketiga bentuk perundang-undangan yang telah diatur sebelumnya dalam UUD 1945. Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai awal 1966, terdapat sekitar 76 buah Penetapan Presiden dan 174

buah Peraturan Presiden yang terdapat dalam lembaran negara. Secara yuridis formal, perkembangan ini berakhir pada tanggal 5 Juli 1966 yaitu dengan ditetapkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XIX/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945.

Dalam hubungan dengan pengaturan peraturan perundang-undangan, ketiga UUD yang pernah berlaku di negara kita mengaturnya dalam jumlah pasal yang tidak sama, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945, hanya memuat 4 (empat) pasal yaitu Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22);
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, hanya memuat 6 (enam) pasalyaitu Bagian II Pasal 127 sampai dengan Pasal 143;
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 memuat 12 (duabelas) pasal, yaituBagian II dari Pasal 89 sampai dengan Pasal 100.

Berkaitan dengan proses penyusunan suatu rancangan undang- undang, sejarah peraturan perundang-undangan mencatat paling tidak sejak tanggal 29 Agustus 1970, semua menteri dan kepala Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) harus berpedoman kepada Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 15 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah

Republik Indonesia. Pada saat itu, pertimbangan ditetapkannya Instruksi Presiden tersebut adalah untuk menciptakan tertib hukum dan peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi penyelenggaraan tugas pemerintah.

Setelah melewati kurun waktu 20 tahun dan dipandang perlu adanya penyempurnaan kembali tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana diarahkan dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970, maka diterbitkanlah Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Pasal 29 Keputusan Presiden No 188 Tahun 1998 mengamanatkan Keputusan Presiden tersendiri yang mengatur bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Keputusan Presiden beserta pedoman teknis penyusunan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Kehadiran Keputusan Presiden No 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden menjawab kebutuhan Pasal 29 Keputusan Presiden No 188 Tahun 1998 ini.

D. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Selain berbicara tentang teknik penyusunan dan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang, sejarah peraturan perundang-undangan juga mengupas tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam Sidang Umum Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000. Ketetapan ini mencabut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/1978 tentang

Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/1973.

Ada dua hal penting dalam TAP No. III/MPR/2000, yaitu :

- a. Sumber hukum nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat (Pasal 1 ayat (3)).
- b. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:
 1. Undang-Undang Dasar 1945;
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 3. Undang-Undang;
 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
 5. Peraturan Pemerintah;
 6. Keputusan Presiden; dan
 7. Peraturan Daerah.

Perkembangan selanjutnya dari sejarah peraturan perundang-undangan adalah ditetapkannya Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang yang disetujui dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 24 Mei 2004 menjadi pegangan dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Selain itu, kehadiran undang-undang ini diharapkan mampu meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dibentuk untuk menyesuaikan perubahan sistem ketatanegaran dalam proses legislasi yang sebelum amandemen UUD didominasi oleh eksekutif. Penyesuaian melalui pembentukan undang-undang ini sekaligus digunakan sebagai peluang untuk mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat.

Implementasi beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juga menuntut adanya pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pada 2005, pemerintah mengeluarkan dua peraturan presiden yang mengatur lebih lanjut ketentuan tentang pengelolaan Program Legislasi Nasional dan tata cara mempersiapkan peraturan perundang-undangan. Peraturan Presiden Nomo 61 Tahun 2005 mengatur tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas . Perpres No 61 Tahun 2005 ini dibentuk

untuk melaksanakan ketentuan pasal 16 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004. Sementara itu, Peraturan Presiden No 68 Tahun 2005 mengatur tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Peraturan Presiden ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 UU No 10 Tahun 2004.

Dewasa ini telah ditetapkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004 di atas. Berdasarkan Pasal 8 undang-undang ini menetapkan bahwa, *“Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”*. Namun jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 8, tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 ayat (1). Sedang yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi. Dengan rumusan Pasal 8 tersebut dan melihat pada jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) , maka bentuk peraturan perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 7 tersebut berjumlah 25 bentuk, yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Kota;
8. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
9. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat;
10. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah;
11. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan;
12. Peraturan Komisi Yudisial,
13. Peraturan Mahkamah Agung;
14. Peraturan Mahkamah Konstitusi;
15. Peraturan Bank Indonesia;
16. Peraturan Menteri;
17. Peraturan Kepala Badan;
18. Peraturan Lembaga;
19. Peraturan Komisi;
20. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
21. Peraturan Gubernur;
22. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
23. Peraturan Bupati/Walikota; dan
24. Peraturan Desa.

Dalam Pasal 7 UU Nomor 12 tahun 2011 maupun pada penjelasannya terlihat bahwa bentuk peraturan perundang-undangan yang diatur dalam kelompok-kelompok (kualifikasi) wewenang , baik dari lembaga yang berwenang membentuknya maupun sumber wewenangnya. Hal ini sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yaitu kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yang diartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga /pejabat

pembentuk peraturan perundang-undangan yang

berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

Dalam BAB II, angka 198, UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dengan ketentuan bahwa harus menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangannya.

Polanya mengandung beberapa alternatif yaitu materi yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang telah mendelegasikan tetapi materi itu harus diatur hanya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi). Atau pola yang lain pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi). Dalam asas pendelegasian juga dianut bahwa sedapat mungkin dihindari adanya delegasi blanko, seperti pernyataan: *“Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”*

Perlu mendapat perhatian bahwa kewenangan yang mendelegasikan kepada suatu alat penyelenggaraan negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh Undang-Undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu. Undang-undang juga mengatur bahwa pendelegasian kewenangan dari Undang-Undang kepada menteri, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.

Di samping itu juga diatur bahwa supaya dihindari pendelegasian kewenangan yang mengatur secara langsung dari Undang-Undang kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat. Pendelegasian langsung kepada direktur

jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari Undang-Undang.

Prinsip subdelegasi ini banyak diperdebatkan. Pemikiran awal adalah *delegatus non potest delegare* (*the delegate may not delegate*), maka subdelegasi itu hanya boleh dilakukan jika kewenangan untuk melakukannya ditentukan secara tegas dalam undang-undang yang memberikan delegasi pertama. Bagi pemikiran doktrin pemisahan kekuasaan, membatasi eksekutif dari kebutuhan untuk mengatur sendiri pelaksanaan tugas-tugasnya di bidang eksekutif, dianggap tidak terlalu relevan.

BAB V

DINAMIKA TATA NEGARA INDONESIA

A. Prinsip Negara Hukum

Dalam rangka perlindungan Hak Asasi Manusia, impelemntasi demokrasi tidak dapat dilepaskan dari hukum, karena demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik, sebaliknya, hukum tanpa sistem politik yang demokratis, hanya menjadi hukum yang elitis dan represif.¹¹⁸ Berangkat dari dua hal tersebut itulah kemudian muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui konstitusi, agar praktik-praktik kewenangannya tidak melanggar hak-hak asasi manusia, atau yang disebut sebagai demokrasi konstitusional, yang pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 ditandai dengan pemberian istilah *rechtstaat* atau *the rule of law*, yang di Indonesia diterjemahkan dengan “Negara Hukum”.¹¹⁹ Menurut F.J Stahl, sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahyono¹²⁰, dari kalangan hukum Eropa

Kontinental memberikan ciri-ciri negara hukum (*rechtstaat*) sebagai berikut: (a) Pengakuan terhadap hak-hak azasi manusia; (b) Pemisahan kekuasaan Negara; (c) Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; (d) Adanya peradilan administrasi.

¹¹⁸ Moh. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, op.cit., hlm. 1.

¹¹⁹ Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 57

¹²⁰ Padmo Wahyono, 1989, *Pembangunan Hukum Indonesia*, Jakarta, Penerbit Ind Hill Co, hlm. 30

Sementara, A.V.Dicey, sebagaimana ditulis oleh Moh. Mahfud M.D., dari kalangan Anglo Saxon, memberikan ciri-ciri Negara hukum (*the rule of law*) sebagai berikut: (a) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; (b) Kedudukan yang sama didepan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; (c) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan peradilan.¹²¹ Perumusan ciri-ciri Negara hukum yang dilakukan oleh F.J Stahl dan A.V. Dicey kemudian ditinjau ulang oleh “*International Commission of Jurists*” pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 yang memberikan ciri-ciri sebagai berikut: *Pertama*, perlindungan Konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; *Kedua*, badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; *Ketiga*, pemilihan umum yang bebas; *Keempat*, kebebasan menyatakan pendapat; *Kelima*, kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; *Keenam*, pendidikan kewarganegaraan.¹²²

Dari apa yang telah diuraikan diatas, nyata bahwa adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, tidak dapat dilepaskan dari ide negara hukum, karena gagasan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman (yudikatif) lahir bersamaan dengan gagasan negara demokrasi dan negara hukum. Dengan demikian, maka salah satu posisi strategis dalam kerangka terselenggaranya pemerintahan yang demokratis adalah keberadaan badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunal*). Pasal 10 *Declaration of Human Rights* memandang bahwa kebebasan dan tidak memihaknya badan-badan pengadilan (*independent and impartial tribunal*) di dalam tiap-tiap negara sebagai hal yang esensial. Badan Yudikatif yang bebas adalah syarat mutlak di dalam suatu masyarakat yang bebas di bawah *rule of law*. Kebebasan tersebut meliputi kebebasan dari

¹²¹ Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi*, *op.cit.*, hlm. 27-28.

¹²² *Ibid.*

campur tangan badan eksekutif, legislatif ataupun masyarakat umum, di dalam menjalankan tugas yudikatifnya. Ini dimaksudkan agar supaya badan yudikatif itu dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan, serta menjamin hak-hak asasi manusia. Oleh karena itu, hadirnya sistem peradilan yang bersih sangat diperlukan dalam rangka menunjang konsistensi Negara Hukum.

B. Harapan Reformasi Peradilan

Hadirnya Komisi Yudisial diharapkan mampu membawa perubahan bagi dunia peradilan di Indonesia kearah yang lebih baik lagi. Di mana Komisi Yudisial hadir dalam krisis kepercayaan atau apatisme masyarakat Indonesia akan penegak hukum dan produk hukum itu sendiri yang jarang sekali memberikan rasa keadilan dan persamaan didepan hukum dengan diskriminasi bagi pencari keadilan. Oleh karena itulah komisi ini hadir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

Secara makro, reformasi hukum di Indonesia dinilai belum berhasil. Alih-alih semakin mandiri dan berintegritas, sejumlah persoalan krusial seperti mafia peradilan dan korupsi terus terjadi dan melibatkan aparat penegak hukum negeri ini. Mentalitas positif dan komitmen teguh menjadi kunci perbaikan yang belum digarap optimal hingga saat ini. Hingga hari ini (2016), hampir dua dekade sejak reformasi bergulir, kinerja aparat penegak hukum, dalam hal ini adalah kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan, dinilai belum optimal. Sejumlah kasus hasil operasi tangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang ternyata melibatkan aparat penegak hukum, mengindikasikan masih kuatnya mafia peradilan di negeri ini. Sejumlah kasus yang menjerat polisi, jaksa, dan hakim masih terus terjadi. Kasus terakhir yang melibatkan aparat penegak hukum adalah kasus jaksa Devianti dan Fahri. Keduanya ditangkap pada 11 April lalu karena diduga menerima suap untuk penanganan perkara penyalahgunaan anggaran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Subang, Jawa Barat. Catatan keterlibatan penegak hukum, baik hakim, jaksa, maupun polisi, bisa panjang jika dirinci. Hal ini semua menguatkan tuduhan publik bahwa istilah "mafia

peradilan” memang masih ada dalam institusi peradilan kita. Pekerjaan mengurai dan menuntaskan permasalahan di bidang hukum bukanlah perkara sederhana. Masalah bisa timbul mulai dari hadirnya kepentingan pihak tertentu dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, lemahnya penerapan aturan hukum, hingga buruknya penegakan hukum oleh aparat. Dari rangkaian hasil jajak pendapat dan survei tatap muka Litbang *Kompas* (19 April 2016) terungkap bahwa mayoritas publik negeri ini menilai aparat penegak hukum di Indonesia belum independen dan bebas dari mafia peradilan.

Sinyalemen terjadinya permainan dan jual beli perkara oleh aparat penegak hukum terjadi mulai pengadilan tingkat pertama hingga tingkat banding di berbagai daerah. Merebaknya penyuaipan terhadap hakim kian mengokohkan citra negatif peradilan, sekaligus menunjukkan betapa susahny mencari dan menemukan keadilan hukum yang benar-benar bersih dan obyektif dalam sistem peradilan Indonesia. Sejumlah kasus korupsi yang diduga melibatkan hakim membuat banyak pihak mempertanyakan lemahnya fungsi pengawasan internal yang dilakukan Mahkamah Agung. Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal terhadap hakim pun diharapkan dapat diperkuat kewenangannya. Dengan demikian, fungsi pengawasan terhadap lembaga peradilan dapat berjalan efektif. Masih banyaknya mafia hukum yang merusak citra peradilan Indonesia memunculkan wacana perlu penguatan Komisi Yudisial (KY). Sebagai lembaga pengawas eksternal hakim, penguatan pada fungsi pengawasan diharapkan dapat berjalan lebih optimal dan efektif.

Bivitri Susanti dari Sekolah Tinggi Hukum Jentera mengatakan, reformasi di sektor yudisial sudah dilakukan sejak tahun 1999. Namun, kenyataannya tidak berdampak positif dalam membasmi maraknya mafia hukum di lembaga peradilan. Bivitri menjelaskan, ada 5 (lima) modus yang kerap terjadi di dalam lingkup pengadilan. Dalam tahap prapersediaan, calo perkara membangun hubungan baik dengan hakim atau pegawai pengadilan dengan memberikan hadiah atau fasilitas. Tujuannya, menciptakan hutang budi ketika berperkara. Pada tahap pendaftaran perkara pun sering

ditemui adanya pungutan liar di luar ketentuan saat pendaftaran perkara dan menawarkan penggunaan jasa advokat tertentu. Biasanya oknum tersebut akan mengaku bisa mempercepat atau memperlambat pemeriksaan perkara. Modus lain yang biasa terjadi, calo perkara kerap meminta pihak tertentu untuk mengatur majelis hakim pada saat penetapan majelis hakim. Sedangkan dalam proses persidangan biasanya muncul upaya merekayasa persidangan dengan mengatur saksi, pengadaan barang bukti sampai pada mengatur putusan pengadilan. Modus terakhir, yakni pungutan liar yang diminta oleh oknum tertentu guna mempercepat atau memperlambat minutasasi putusan.

Beberapa waktu yang lalu, Mantan Ketua Mahkamah Konsitusi (MK), Mahfud MD, menyerukan perlu dibuatnya perppu untuk menyelamatkan kondisi peradilan Indonesia. Hal ini menyusul terungkapnya kasus dugaan suap yang melibatkan panitera PN Jakarta Pusat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) beberapa waktu lalu. Dalam perkembangan kasus tersebut, KPK mengindikasikan ada keterlibatan sejumlah orang dalam MA.

Akan tetapi, Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Miko Ginting mengatakan, wacana mengenai penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terkait mafia peradilan dinilai tidak akan menjawab permasalahan peradilan. Miko mengatakan, persoalan mafia peradilan harus dipecahkan melalui langkah-langkah yang tepat, terutama oleh Mahkamah Agung. Capaian reformasi dan kewibawaan peradilan memang bergantung pada langkah-langkah yang diambil pimpinan MA. Selama ini, menurut Miko, wacana penerbitan perppu muncul mengingat sikap pimpinan MA yang pasif dan tertutup. Selain itu, Miko juga menilai bahwa MA selama ini belum mampu memperkuat sistem pengawasan, baik secara internal maupun eksternal. Dari segi internal, penempatan Badan Pengawas MA yang bertanggung jawab melakukan pengawasan internal harus diperkuat. Sedangkan dari segi eksternal, terkait dengan etik dan perilaku hakim dapat diperkuat dengan optimalisasi peran Komisi Yudisial (KY).

Dibentuknya Komisi Yudisial di Indonesia merupakan reaksi terhadap kegagalan sistem peradilan untuk menciptakan peradilan yang lebih baik. Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut banyak aspek mulai dari aspek kelembagaan, aspek substansi dan aspek budaya hukum. Aspek kelembagaan antara lain mencakup sub aspek pengawasan baik pengawasan administrasi, teknis yudisial maupun perilaku hakim. Dibentuknya Komisi Yudisial disebabkan oleh tidak efektifnya pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Ada banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya keadaan ini, antara lain: (i) Kualitas dan integritas pengawas yang kurang memadai. (ii) Proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan. (iii) Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses). (iv) Semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman menjadi tidak seimbang dengan perbuatan yang dilakukan. (v) Tidak adanya kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga peradilan terendah sampai dengan tertinggi untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.¹²³

Kegagalan sistem pengawasan tersebutlah yang kelihatannya belum dapat diatasi oleh Mahkamah Agung, namun dilain pihak pada waktu yang bersamaan juga dilaksanakan konsep peradilan satu atap yang justru menimbulkan kekhawatiran terjadinya monopoli kekuasaan di Mahkamah Agung¹²⁴, karena dunia peradilan kita menjadi tidak dapat tersentuh oleh lembaga lain. Situasi dan kekhawatiran tersebut mendorong lahirnya gagasan ke arah pembentukan lembaga independen yang berada diluar Mahkamah

¹²³ Bulletin Komisi Yudisial, Volume I No. 5 April 2007: 24.

¹²⁴ Terutama sepanjang Orde Baru, UU No. 14 Tahun 1970 menempatkan hakim di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer, sepanjang menyangkut urusan teknis peradilan berada di bawah Mahkamah Agung, namun untuk karier dan promosi berada di bawah eksekutif, yaitu Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen Pertahanan dan Keamanan. Sejak undang-undang itu diubah lewat UU No. 35 Tahun 1999, kedudukan para hakim dan sistem peradilan seluruhnya berada di bawah kendali Mahkamah Agung. Seterusnya UU No. 4 Tahun 2004 dan UU No. 47 Tahun 2009 meneruskan tradisi itu.

agung, yang dapat mengimbangi agar tidak terjadi monopoli kekuasaan pada lembaga tersebut. Dalam rangka merealisasikan gagasan tersebut, maka dibentuklah Komisi Yudisial yang diharapkan menjadi “*external auditor*”, yang dapat mengimbangi pelaksana kekuasaan kehakiman.

Adanya sistem pengawasan yang saling imbang dalam sistem kekuasaan kehakiman tersebut diharapkan dapat mendorong terciptanya peradilan yang lebih baik. Komisi Yudisial sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial di mana Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Dalam melaksanakan tugasnya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, Komisi Yudisial selama masa perjalanannya telah menerima banyak sekali laporan pengaduan dari masyarakat yang melaporkan para hakim yang dinilai telah berperilaku melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparialitas dalam menjalankan tugasnya. Tetapi seiring berjalannya waktu peran Komisi Yudisial dalam memberantas mafia peradilan¹²⁵ serta menyelesaikan persoalan-persoalan yang merugikan bagi pencari keadilan terjadi perbedaan pandangan yang sangat signifikan sekali dalam menginterpretasikan Undang-undang khususnya dalam pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terhadap para hakim. Berangkat dari persoalan ini timbullah konflik antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dengan dimohonkannya permohonan Uji Materiil terhadap UU Komisi Yudisial.

Konflik antara MA dan Komisi Yudisial, dilatarbelakangi oleh keegoan MA yang merasa fungsi pengawasan yang dimiliki Komisi Yudisial tidak termasuk dalam lingkup pengawasan terhadap

¹²⁵ Istilah mafia peradilan biasa digunakan untuk menyebutkan bermacam-macam praktik kolusi, korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang terjadi di dalam praktik sistem peradilan sejak dari penanganan perkara di kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Sementara istilah tersebut belum pernah dirumuskan dalam sistem regulasi.

lembaga mereka. Mahkamah Agung berasumsi bahwa Hakim Agung tidak boleh diawasi oleh Komisi Yudisial, dan yang menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial hanyalah hakim pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang merupakan hakim karir. Sedangkan hakim agung merupakan hakim independen, yang tidak boleh diawasi. Demikianlah alasan yang disampaikan oleh MA beserta dengan alasan- alasan lainnya. Pada hari Rabu tanggal 23 Agustus 2006 Mahkamah Konstitusi telah memutuskan permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para pemohon adalah 31 (tiga puluh satu) hakim agung. Mereka mengajukan permohonan pada 10 Maret 2006. Amar putusan 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa Pasal 1 angka 5 sepanjang mengenai kata-kata “hakim Mahkamah Konstitusi”, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e, Pasal 22 ayat (5), Pasal V23 ayat (2), (3) dan (5), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, serta Pasal 24 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD 19945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Peran Komisi Yudisial setelah Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut antara lain dihapuskannya fungsi pengawasan Komisi Yudisial (KY) tersebut. Secara konstitusional, fungsi Komisi Yudisial pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 adalah hanya sebagai pengusul pengangkatan Hakim Agung kepada DPR. Dengan kata lain Komisi Yudisial hanya menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat preventif saja, sedangkan pengawasan secara eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tidak ada lagi. Artinya, pengawasan yang bersifat represif sudah dibatalkan dengan putusan tersebut yang menyangkut juga perihal pengusulan sanksi kepada pimpinan MA atau MK setelah memberikan keterangan di depan Majelis Kehormatan.

Dalam perkembangannya, meskipun keberadaan Komisi Yudisial diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun tidak serta-merta menjadi sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan super, khususnya setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan pada 23 Agustus 2006. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi itu, keberadaan Komisi Yudisial pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sebuah “wewenang sumir” yang seyogianya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*).

Meskipun demikian, Komisi Yudisial masih terselamatkan oleh hadirnya dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur pengawasan Komisi Yudisial.

C. Anatomi Fungsi dan Peran Komisi Yudisial

Pengaturan tentang Komisi Yudisial sendiri diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 24B, serta diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yang merupakan pelaksana ketentuan dari UUD 1945. Rekrutmen Hakim Agung telah mendapatkan perubahan yang cukup signifikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, di mana Presiden hanya mengangkat hakim agung yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Para calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial yang memang bertugas untuk mengusulkan nama-nama calon hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dipilih melalui mekanisme *fit and proper*

test, yang dilakukan dihadapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.¹²⁶

Dengan keberadaan Komisi Yudisial diharapkan dapat memberikan angin segar dalam dunia kekuasaan kehakiman sebagai lembaga yang memiliki wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, terutama bagi mereka pencari keadilan. Dengan Komisi Yudisial diharapkan pada masa yang akan datang peradilan di Indonesia bisa terwujud peradilan yang berwibawa dan bermartabat serta bebas dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Pada awal sejarahnya, Komisi Yudisial didirikan dengan kesadaran bahwa Mahkamah Agung itu harus diawasi oleh lembaga yang independen, yang namanya Komisi Yudisial, agar bisa menjadi penangkal 'Abuse of Power' atau kesewenang-wenangan dari MA serta ikut menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Ada kelemahan dasar dari UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yaitu bahwa Komisi Yudisial hanya bisa memberikan rekomendasi sanksi terhadap hakim yang diputuskan melanggar kehormatan dan keluhuran martabatnya oleh Komisi Yudisial, tapi kita tidak tahu sampai sejauh mana rekomendasi sanksi Komisi Yudisial itu harus dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Tentunya tidak hanya itu saja, masih banyak kelemahan-kelemahan lain yang harus diperbaiki seperti tidak adanya batasan yang

¹²⁶ Dalam aturan hukum sebelumnya, yaitu Pasal 8 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, disebutkan bahwa (1) Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Daftar nama calon sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden selaku Kepala Negara setelah Dewan Perwakilan rakyat mendengar pendapat Mahkamah Agung dan Pemerintah. Sehubungan dengan aturan ini, Meskipun secara yuridis disebutkan nama calon Hakim Agung diajukan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi nama Hakim Agung baru sudah dapat diketahui, apabila Presiden sudah menentukan namanya sendiri. Tentunya proses ini tidak baik karena berkaitan dengan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang independen. Hal ini terjadi karena selama ini rekrutmen Hakim Agung dilakukan secara tertutup. Masyarakat kurang mempunyai akses informasi mengenai berapa jumlah kebutuhan Hakim Agung Dan jika proses ini dibiarkan berlanjut artinya pemerintah (Presiden sebagai Kepala Negara) dibiarkan menentukan sendiri calonnya walaupun sudah ada aturannya, maka secara psikologis akan mempengaruhi Hakim Agung yang terpilih menjadi ketua Mahkamah Agung.

jelas sampai sejauh mana campur tangan Komisi Yudisial mengawasi dan menjaga keluhuran serta martabat hakim.

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan bersama, Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Buku *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diterbitkan Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat* menggarisbawahi, Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945 ini hadir karena didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di Mahkamah Agung dan para hakim merupakan figur-figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Apalagi hakim agung duduk pada tingkat peradilan tertinggi dalam susunan peradilan. Sebagai negara hukum, masalah kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku seluruh hakim merupakan hal yang sangat strategis untuk mendukung upaya menegakkan peradilan yang handal dan realisasi paham Indonesia adalah negara hukum. Melalui lembaga Komisi Yudisial ini, diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.

Pengaturan Komisi Yudisial di dalam konstitusi ini dianggap tepat oleh beberapa kalangan, mengingat ide dasar dari pembentukan Komisi Yudisial adalah bahwa pengadilan telah menjadi lembaga yang diyakini sangat korup (judicial corruption) dan penuh dengan praktik-praktik yang sangat mencederai nilai-nilai keadilan, seperti memperdagangkan perkara yang telah terjadi secara sistematis, sehingga muncul istilah “mafia peradilan”. Praktik-praktik tersebut semakin menggejala ketika pengawasan internal tidak mampu mengendalikannya dengan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, Komisi Yudisial kemudian dibentuk

dengan semangat untuk mengembangkan sistem pengawasan eksternal.

Sebagai pengawas eksternal, Komisi Yudisial menjalankan wewenang dan tugasnya berupa pengawasan preventif dalam bentuk seleksi hakim agung sebagai wewenang dan tugas konstitusional yang berupa mengusulkan pengangkatan hakim agung. Selain berupa pengawasan preventif, Komisi Yudisial juga memiliki wewenang dan tugas pengawasan represif sebagai wewenang dan tugas konstitusional yang muncul dari frasa “... *mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*” sebagaimana didesain oleh Pasal 24B. Dengan latar belakang demikian, pengaturan Komisi Yudisial dalam UUDTahun 1945 sudah tepat dan cukup, sehingga sebenarnya UUDNRI Tahun 1945 telah memberikan landasan konstitusional yang cukup bagi efektivitas kinerja sebuah lembaga yang diidealkan menjadi pengawas eksternal.

Dalam sebuah penelitian yang diselenggarakan Komisi Hukum Nasional pada tahun 2008, salah satu hal yang sampai saat ini masih menjadi kontroversi besar adalah perihal apakah frasa “... *wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*” berarti juga memperbolehkan Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan untuk melakukan pemeriksaan terhadap putusan-putusan yang dibuat oleh hakim. Dalam praktiknya, Komisi Yudisial telah melakukan penelitian putusan hakim di sejumlah daerah bekerja sama dengan kalangan perguruan tinggi, organisasi masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat. Mantan Ketua Komisi Yudisial Busyro Muqoddas menyatakan bahwa pemeriksaan atau penelitian putusan hakim itu dapat dilakukan Komisi Yudisial dengan alasan bahwa menurut hukum acara putusan hakim yang telah diucapkan di dalam sidang yang terbuka untuk umum menjadi hak publik (*public right*), sehingga publik mempunyai hak untuk menelaah putusan tersebut, bukan mengubah putusan. Pemeriksaan putusan oleh Komisi Yudisial merupakan entry point untuk mengetahui apakah hakim melanggar kode etik atau tidak.

Kalangan hakim merasa keberatan dengan pemeriksaan putusan ini. Hal ini mengingat pengawasan Komisi Yudisial tidak boleh masuk ke dalam teknis yudisial. Akan tetapi, ada juga yang berpandangan bahwa Komisi Yudisial dapat memeriksa putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat (*inkracht van gewijsde*).

Aktivitas melakukan pemeriksaan terhadap putusan-putusan yang dibuat oleh hakim semacam ini, menurut putusan Mahkamah Konstitusi, sudah keluar dari pengertian pengawasan yang harus diartikan hanya sebagai pengawasan etik. Menurut Mahkamah Konstitusi, frasa "dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim", yang seharusnya hanya memberikan sebagian kewenangan pengawasan etik kepada Komisi Yudisial, secara sadar ataupun tidak, telah ditafsirkan dan dipraktikkan sebagai pengawasan teknis justisial dengan cara memeriksa putusan. Padahal, norma pengawasan yang berlaku universal di semua sistem hukum yang dikenal di dunia terhadap putusan pengadilan adalah bahwa putusan pengadilan tidak boleh dinilai oleh lembaga lain kecuali melalui proses upaya hukum (*rechtsmidellen*) sesuai dengan hukum acara. Penilaian terhadap putusan hakim yang dimaksudkan sebagai pengawasan di luar mekanisme hukum acara yang tersedia adalah bertentangan dengan prinsip *res judicata pro veritate habetur* yang berarti apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap sebagai benar (*de inhoud van hetvonnis geld als waard*). Sehingga, apabila suatu putusan hakim dianggap mengandung sesuatu kekeliruan maka pengawasan yang dilakukan dengan cara penilaian ataupun koreksi terhadap hal itu harus melalui upaya hukum (*rechtsmidellen*) menurut ketentuan hukum acara yang berlaku. Prinsip sebagaimana diuraikan di atas tidak mengurangi hak warga negara, khususnya para ahli hukum, untuk menilai putusan hakim melalui kegiatan ilmiah dalam forum atau media ilmiah, seperti seminar, ulasan dalam jurnal hukum (*law review*), atau kegiatan ilmiah lainnya.

Oleh karena itu, menurut hemat penulis, walaupun misalnya Komisi Yudisial diberi tugas untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim, sebaiknya kewenangan ini tidak dikaitkan dengan wewenang Komisi Yudisial berupa "wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim", melainkan dikaitkan dengan "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung". Dengan demikian, kewenangan Komisi Yudisial untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim semata-mata untuk melihat apakah rekam jejak putusan yang pernah dibuat dapat mendukung kariernya ke depan, sehingga Komisi Yudisial memiliki preferensi untuk mengusulkannya menjadi hakim agung. Jadi, pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial tidak ada sangkut pautnya dengan teknis justisial, karena memang putusan pengadilan tidak boleh dinilai oleh lembaga lain kecuali melalui proses upaya hukum (*rechtsmiddelen*).

Tegasnya, tugas Komisi Yudisial untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim sebaiknya diarahkan untuk tujuan yang berupa menggali informasi sebanyak mungkin rekam jejak seorang hakim. Segala logika hukum yang dibangun oleh seorang hakim dalam sebuah putusan dan dissenting opinion seyogianya menjadi salah satu aspek penting bagi Komisi Yudisial untuk menjaring hakim tertentu yang akan diusulkannya menjadi hakim agung kepada DPR. Patut dipertimbangkan pula, misalnya, putusan hakim yang menangani perkara yang kurang lebih berlatar belakang dan berkonstruksi hukum yang sama, tetapi putusan yang dijatuhkan berbeda. Dalam perkara pidana, misalnya, sering dijumpai adanya penjatuhan hukuman kepada pelaku kejahatan yang kurang lebih sama, namun pidana yang dijatuhkan oleh seorang hakim mempunyai selisih yang signifikan. Hal ini lazim disebut dengan "disparitas pidana" (*sentencing disparity*). Aaron J. Rappaport menyatakan bahwa "... *sentencing disparity ... occurred when similarly situated offenders received disparate sentences.*"¹²⁷

¹²⁷ Aaron J. Rappaport, "Unprincipled Punishment: The U.S. Sentencing Commission's Troubling Silence about the Purposes of Punishment", *Buffalo Criminal Law Review*, Vol. 6:1043, January 22, 2004, hlm. 8.

Menurut Muladi, disparitas pidana (*disparity of sentencing*) adalah penerapan sanksi pidana yang berbeda-beda tanpa alasan rasional (*unwarranted*), baik terhadap tindak pidana yang sama maupun tindak pidana yang kurang lebih sama ancamannya. Disparitas pidana menimbulkan sikap tidak puas bagi terpidana, keluarganya, dan bagi praktik penegakan hukum serta pendidikan hukum. Disparitas pidana ini bertentangan dengan salah satu prinsip supremasi hukum, yakni penerapan hukum harus menjunjung tinggi equality, justice, dan certainty. Selain itu, di berbagai negara, disparitas pidana selalau dikaitkan dengan diskriminasi yang diartikan sebagai *preferential treatment of a person or a group of people based on certain characteristics such as religion, race, gender, political opinion, property, status, colour, etc.*¹²⁸

Di beberapa negara, terjadinya “disparitas pidana” ini meresahkan para pencari keadilan, karena sangat mengganggu kepastian hukum dan dapat merusak kredibilitas lembaga peradilan. Untuk mengurangi terjadinya “disparitas pidana” ini, beberapa negara membentuk lembaga semacam *sentencing commission* untuk mengurangi terjadinya “disparitas pemidanaan” dalam putusan hakim. Di negara lain, untuk mengurangi terjadinya “disparitas pemidanaan” ini, dibentuk *judicial service commission*.

Dengan demikian, tugas pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial sebaiknya tidak dikaitkan dengan aspek pengawasan Komisi Yudisial, melainkan aspek rekrutmen hakim. Jadi, hakim yang dalam putusannya mengandung “disparitas pidana”, misalnya, dan dinilai mencederai nilai-nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum, akan menjadi catatan Komisi Yudisial apabila ia memiliki peluang untuk dicalonkan menjadi hakim agung. Tugas pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial yang dikaitkan dengan aspek pengawasan Komisi Yudisial hanya akan menuai

¹²⁸ Muladi, “Disparitas Pidana (Disparity of Sentencing)”, (makalah disampaikan dalam Kuliah Umum Peserta Pendidikan dan Pelatihan Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan Angkatan II, diselenggarakan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, di Gedung Lembaga Ketahanan Nasional, Jakarta, 5 Juni 2008), hlm. 1.

resistensi dari kalangan hakim dan telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai “sudah keluar dari pengertian pengawasan etik”.

Akan tetapi, Pasal 42 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.” Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “mutasi” dalam ketentuan ini meliputi juga promosi dan demosi. Penulis khawatir bahwa ketentuan ini akan rawan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi karena dapat disimpulkan bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pemeriksaan putusan sudah keluar dari pengertian pengawasan etik.

Dalam perkembangannya, meskipun keberadaan Komisi Yudisial diatur secara eksplisit dalam UUDNRI Tahun 1945, namun tidak serta-merta menjadi sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan super, khususnya setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan

23 Agustus 2006. Hal ini, diakui ataupun tidak, merupakan akibat dari tidak maksimalnya penormaan pada tingkat undang-undang yang merupakan atribusi langsung dari Pasal 24B UUD Tahun 1945

D. Pembatalan Eksistensi

Dalam perkembangannya UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dirasa belum mengakomodir secara maksimal wewenang Komisi Yudisial berdasarkan UUD 1945, sehingga wewenang pengawasan Komisi Yudisial tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Wewenang Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim Agung, Hakim dan Hakim Konstitusi sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial telah dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dan tidak dapat dilaksanakannya wewenang pengawasan oleh Komisi Yudisial.

Pasca dikabulkannya permohonan pengujian undang-undang (judicial review) yang diajukan 31 orang Hakim Agung oleh Mahkamah Konstitusi (MK) telah membawa implikasi yang luar biasa terhadap eksistensi Komisi Yudisial dalam sistem peradilan di Indonesia. Dengan dikeluarkannya putusan ini tentunya secara yuridis, Pasal-Pasal yang mengatur tentang fungsi pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim dinyatakan tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum lagi karena dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.¹²⁹ Keputusan ini tentunya akan berdampak buruk terhadap dunia peradilan yang selama ini dikenal dengan bobroknya sistem yang ada dilingkungan tersebut, di mana mafia peradilan yang sudah menjadi rahasia umum.

Ada tujuh Pasal dalam Undang-Undang Komisi Yudisial dan satu Pasal dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang dimohonkan uji materilnya oleh ke 31 Hakim Agung itu, yaitu di Undang-Undang Komisi Yudisial pada Pasal I angka 5, Pasal 20, Pasal 21 Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5), Pasal 23 ayat (2), ayat (3), ayat (5), dan Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4), serta Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Pasal 34 ayat (3). Alasan-alasan yang diajukan oleh pemohon bahwa Pasal-Pasal pada Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tersebut inkonstitusional adalah: *Pertama*, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim*", oleh para pemohon dimaknai hanya dalam rangka melaksanakan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung saja. *Kedua*, kewenangan Komisi Yudisial yang lain tidak menjangkau Hakim Agung dan Hakim

¹²⁹ Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan antara lain bahwa "segala ketentuan UU KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*)."

Konstitusi, melainkan hanya hakim dari lingkungan badan-badan peradilan di bawah MA, dengan alasan untuk menjadi Hakim Agung dan Hakim Konstitusi tidak seluruhnya berasal dari dari Hakim Tingkat I dan Hakim Banding. Demikian juga Hakim Ad Hoc. Menurut pemohon, ketentuan itu diperkuat oleh Pasal 25 UUD 1945. *Ketiga*, perluasan makna "hakim" menurut para pemohon yang terdapat pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 oleh Pasal 1 angka 5 dan Pasal-Pasal UU Komisi Yudisial lainnya yang terkait, serta Pasal 34 UU Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku secara universal, yaitu: *lex certa*, *lex stricta*, dan *lex superiors derogat legi inferiori*. *Keempat*, pengawasan oleh Komisi Yudisial terhadap para Hakim Agung dengan memanggilmereka atas beberapa kasus yang telah diadilinya, menurut pemohon bertentangan dengan prinsip independensi peradilan dari para Hakim Agung yang dijamin oleh UUD 1945. *Kelima*, secara universal, menurut pemohon kewenangan pengawasan Komisi Yudisial tidak menjangkau Hakim Agung karena Komisi Yudisial adalah mitra MA dalam pengawasan terhadap para hakim pada lingkungan di bawah MA, sehingga Pasal 20 Undang - Undang Komisi Yudisial bertentangan dengan UUD 1945. *Keenam*, dalam usul pemberhentian Hakim Agung, menurut pemohon, UU MA telah mengaturnya. Demikian juga usul pemberhentian para hakim MK telah diatur Undang-Undang MK sehingga tidak memerlukan campur tangan Komisi Yudisial. *Ketujuh*, oleh karena itu, para pemohon dalam petitum-nya memohon agar MK menyatakan Pasal-Pasal Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang disebutkan di atas bertentangan dengan UUD 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Adapun pembatalan tersebut dikarenakan perbedaan penafsiran pengertian hakim oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi yang versi MA dan MK, pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial tidak termasuk Hakim Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi. Padahal, jika kita *mereview* dan melihat historis nya saat pengusulan Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial hampir sebagian RUU tentang Komisi Yudisial rumusan serta pendapat dari Mahkamah Agung yang dikenal dengan versi

MA. Tetapi sungguh sangat mengherankan dan diluar dugaan ketika 31 Hakim Agung mengajukan *judicial review* tentang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial kepada Mahkamah Konstitusi dan disambut positif serta momen ini dimanfaatkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan Pasal-Pasal yang berkenaan dengan lembaganya di dalam UU tersebut yang tidak pernah ada termuat dalam isipermohonan oleh pemohon (31 Hakim Agung).¹³⁰

Dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) Komisi Yudisial juga mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Kata hakim pada Pasal 24 (1) tersebut memakai huruf kecil bukan menggunakan huruf besar pada pada huruf h nya. Ini menunjukkan bahwa secara linguistik penggunaan huruf h kecil untuk kata hakim bukan untuk hakim tertentu (Hakim Agung) melainkan untuk sernua hakim termasuk Hakim, Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi. Kemudian Pasal Ibutir 5 UU No.22 Tahun 2004 menyatakan: " Hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada badan peradilan disemua lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Konstitusi".

Adapun Pasal-Pasal yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi adalah: *Pertama*, Pasal 1 butir 5, Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) tidak termasuk dalam pengertian hakim.¹³¹*Kedua*, pasal 20, Komisi Yudisial tidak

¹³⁰ Dari 9 hakim Mahkamah Konstitusi, tidak ada satu pun yang mengajukan *dissenting opinion* (pendapat berbeda). Bahkan, Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie, yang dalam banyak tulisan dalam buku-bukunya berharap agar hakim konstitusi dapat menjadi obyek pengawasan KY, ternyata juga ikut mendukung putusan pembatalan itu.

¹³¹ Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa susunan pengaturan dalam UUD 1945 adalah MA, KY, dan baru Mahkamah Konstitusi, sehingga dari sistematika itu hakim konstitusi semenjak awal bukanlah obyek pengawasan KY. Padahal kesaksian perumus Perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa sistematika demikian tidaklah berarti hakim konstitusi bebas dari pengawasan KY. Lain daripada itu, sesungguhnya "tidak ada hakim yang adil terhadap perkaranya sendiri", jadi substansi putusan tersebut amat kental *conflict of interest*-nya dengan hakim konstitusi.

berwenang mengawasi hakim. *Ketiga*, pasal 21, Komisi Yudisial tidak berwenang lagi mengusulkan penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung (MA) dan atau Mahkamah Konstitusi (MK). *Keempat*, pasal 22 huruf e, Komisi Yudisial tidak dapat lagi membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi. *Kelima*, pasal 22 ayat (5). Komisi Yudisial tidak dapat meminta MA dan MK mengeluarkan penerapan paksa jika hakim tidak bersedia memberi keterangan atau data yang diminta Komisi Yudisial. *Keenam*, pasal 23 ayat (2), usulan penjatuhan sanksi berupa teguran tertulis yang semula mengikat MA dan MK, kini tidak lagi mengikat MA dan MK. *Ketujuh*, pasal 23 ayat (3), Komisi Yudisial tidak bisa mengusulkan penjatuhan sanksi berupa pemberitahuan sementara dan pemberhentian.

Kedelapan, pasal 23 ayat (5), mekanisme pengusulan pemberhentian hakim oleh MA dan MK ke Presiden jika pembelaan diri hakim ditolak. *Kesembilan*, pasal 24 ayat (1), Komisi Yudisial tidak berhak lagi mengusulkan penghargaan terhadap hakim kepada MK. *Kesepuluh*, pasal 25 ayat (3) dan ayat (4), rapat pleno Komisi Yudisial mengenai usul penjatuhan sanksi untuk hakim MK dibatalkan. *Kesebelas*, pasal 34 (3) UU Kekuasaan Kehakiman, pengawasan perilaku hakim dan hakim agung yang dilakukan Komisi Yudisial dibatalkan. Selain pembatalan terhadap sebagian dari pasal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi juga membatalkan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yang menyangkut pengawasan perilaku hakim dan Hakim Agung yang dilakukan Komisi Yudisial dibatalkan. Dengan dihapuskannya fungsi pengawasan Komisi Yudisial (KY) tersebut. secara konstitusional, fungsi Komisi Yudisial pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 adalah hanya sebagai pengusul pengangkatan Hakim Agung kepada DPR. Dengan kata lain Komisi Yudisial hanya menjalankan fungsi pengawasan yang bersifat preventif saja, sedangkan pengawasan secara eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tidak ada lagi. Artinya, pengawasan yang bersifat represif

sudah dibatalkan dengan putusan tersebut yang menyangkut juga perihal pengusulan sanksi kepada pimpinan MA atau MK setelah memberikan keterangan di depan Majelis Kehormatan. Praktis, eksistensi KY sebenarnya sudah di ujung tanduk.

Dalam bahasa putusan Mahkamah Konstitusi, prinsip independensi peradilan melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari pelbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat mempengaruhi secara langsung berupa bujuk rayu, tekanan, paksaan, ancaman, atau tindakan balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentudari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan tertentu, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya. Kemerdekaan hakim sangat berkaitan erat dengan sikap tidak berpihak atau sikap imparisial hakim, baik dalam pemeriksaan maupun dalam pengambilan keputusan. Hakim yang tidak independen tidak dapat diharapkan bersikap netral atau imparisial dalam menjalankan tugasnya. Demikian pula lembaga peradilan yang tergantung pada organ lain dalam bidang tertentu dan tidak mampu mengatur dirinya secara mandiri juga akan menyebabkan sikap yang tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Kemerdekaan tersebut juga memiliki aspek yang berbeda. Kemerdekaan fungsional, mengandung larangan bagi cabang kekuasaan yang lain untuk mengadakan intervensi terhadap hakim dalam melaksanakan tugas justisialnya.

Masih menurut putusan Mahkamah Konstitusi, kemerdekaan tersebut tidak pernah diartikan mengandung sifat yang mutlak, karena dibatasi oleh hukum dan keadilan. Kemerdekaan hakim tersebut bukan merupakan *privilege* atau hak istimewa hakim, melainkan merupakan hak yang melekat (*indispensable right* atau *inherent right*) pada hakim dalam rangka menjamin pemenuhan hak

asasi dari warga negara untuk memperoleh peradilan yang bebas dan tidak berpihak (*fair trial*). Independensi peradilan yang disinggung tersebut adalah independensi peradilan dalam segala ranahnya, baik independensi konstitusional, independensi personal, independensi peraturan yang mengaturnya, dan independensi substantif.

E. Implikasi

Dengan adanya Putusan MK itu maka revisi terhadap UU No. 22 Tahun 2004 perlu dilakukan. Jika hal ini tidak dilakukan sama dengan membiarkan Komisi Yudisial tanpa memiliki fungsi pengawasan terhadap hakim tentunya merupakan pilihan yang salah dan keliru, karena yang menjadi dasar dibentuknya Komisi Yudisial adalah untuk melakukan monitoring secara intensif terhadap penyelenggara kekuasaan kehakiman dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas menyangkut rekrutmen hakim agung serta menjaga kualitas dan konsistensi putusan lembaga peradilan yang senantiasa diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen. Hal lain juga akan membuat hakim dalam membuat keputusan yang sewenang-wenang dan tidak bersikap adil dan hanya bertindak berdasarkan kepentingan semata, apalagi yang menyangkut perkara besar dan orang-orang penting serta merugikan keuangan negara yang begitu besar. Jika hal ini terjadi maka kehancuran hukum di Indonesia hanya tinggal menunggu waktu dan cita-cita penegakan hukum hanya sebatas harapan yang tidak akan terwujud. Upaya revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial adalah langkah yang konstruktif untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut, semua upaya tersebut tentunya tidak semudah yang dibayangkan, namun hal itu perlu dilakukan jika ingin benar-benar menerapkan *law enforcement* di negara ini. Kita tentunya tidak ingin lagi mendengar adanya praktek mafia peradilan (*judicial corruption*). Kita juga tidak ingin kasus penyuapan terhadap Hakim Agung oleh Pengacara Probosutedjo terulang kembali, dan masih banyak lagi hal-hal serupa yang telah mencoreng muka peradilan di negeri ini. Menurut penulis, hal-hal semacam ini rasanya sudah cukup dan

lebih untuk dijadikan dasar mengembalikan fungsi pengawasan Komisi Yudisial. Kita tidak perlu lagi memperdebatkan mengenai alasan ketidaktepatan menerapkan *checks and balances* antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung, kita tidak perlu lagi mengkait-kaitkan permasalahan ini dengan teori-teori, tapi jadikan esensi dan substansi serta harapan yang kuat dari masyarakat untuk mengembalikan fungsi pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim, baik hakim pada Pengadilan Negeri, hakim pada Pengadilan Tinggi, dan hakim pada Mahkamah Agung, karena keadilan rakyat hanya ada pada tangan mereka.

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial hendaknya mengatur secara rinci hal-hal yang menyangkut tugas dan wewenang Komisi Yudisial agar bisa mewujudkan reformasi hukum dan *checks and balance* terhadap pelaku kekuasaan kehakiman. Latar belakang inilah mengapa Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi diatur dalam satu Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Salah satu bentuknya adalah adanya tugas yang paling fundamental dari Komisi Yudisial untuk mengawasi pelaku kekuasaan kehakiman itu sendiri, termasuk juga Hakim Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Sebelum melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hendaknya ketiga lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial membuat nota kesepahaman menyangkut pengawasan hakim oleh KY maupun kewenangan yang lain yang dianggap oleh kedua lembaga tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena nota kesepahaman ini dilakukan sama sekali tidak bertentangan dengan prinsip ideologi Pancasila yang mengenal atau memakai asas musyawarah untuk mufakat. Hal ini diperlukan agar setelah dikembalikan fungsi pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial terhadap masalah yang sama tidak terulang kembali yaitu *judicial review*.

Dalam perspektif hukum tata negara, secara kelembagaan, Komisi Yudisial dapat dikatakan sebagai komisi yang memiliki keunikan jika dibandingkan dengan komisi lain. Berbeda dengan

komisi-komisi yang lain, kewenangan Komisi Yudisial diberikan langsung oleh UUDNRI Tahun 1945, yaitu Pasal 24B. Memang, komisi pemilihan umum juga mempunyai kewenangan yang diberikan langsung oleh UUDNRI Tahun 1945, yaitu Pasal 22E ayat (5), tetapi komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut bukan sebuah nama definit. Buktinya penulisannya tidak dengan huruf kapital, yang menunjukkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum apa pun nama lembaganya. Selain itu, berbeda dengan komisi-komisi yang lain, Komisi Yudisial secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman meskipun bukan dalam pengertian sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, karena pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUD Tahun 1945.

Pengaturan Komisi Yudisial dalam UUDNRI Tahun 1945 itu tidak terlepas dari adanya upaya untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham negara hukum yang salah satunya diwujudkan dengan cara menjamin perekrutan hakim agung yang kredibel dan menjaga kontinuitas hakim-hakim yang bertugas di lapangan untuk tetap berpegang teguh pada nilai-nilai moralitasnya sebagai seorang hakim yang harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme. Dalam kerangka inilah Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 hadir dan mengamanatkan terbentuknya lembaga yang disebut Komisi Yudisial.

F. Pengaturan Jabatan Hakim

Hakim memiliki kedudukan sentral dalam sistem peradilan. Mengacu kepada Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman status hakim adalah pejabat negara yang melakukan fungsi kekuasaan kehakiman. Status sebagai pejabat negara makin dikukuhkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Namun, hingga saat ini belum ada undang-undang yang mengatur spesifik tentang jabatan hakim. Sehingga, pola pengangkatan hakim, jenjang karir, hak

keuangan dan fasilitas yang melekat masih menggunakan standar pegawai negeri sipil (PNS). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2012, misalnya, ditetapkan hakim memperoleh tunjangan jabatan, namun gaji pokoknya masih merujuk pada standar PNS.

Karena itu, kerja legislasi DPR yang sedang membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim menjadi angin surga bagi kalangan hakimdan masyarakat luas. RUU Jabatan Hakim sangat urgen diprioritaskan untuk memperkuat kedudukan hakim dengan segala turunannya. Kerangka dasar RUU Jabatan Hakim hendaknya berpedoman kepada nomenklatur hakim sebagai pejabat negara. Harmonisasi berbagai aturan tentang hakim yang masih kontradiktif juga penting dilakukan di Badan Legislasi (Baleg) DPR agar tak terjadi tumpang tindih. Pada

Februari 2016, Badan Keahlian Dewan (BKD) DPR telah menyerahkan draft RUU Jabatan Hakim kepada Komisi III. Uuslan resmi sudah diserahkan ke Badan Legislatif (Baleg) untuk diharmonisasi dengan usulan dari KY, FDHI, Balitbang Diklat Kumdil MA, dan IKAHI. Nantinya, RUU Jabatan Hakim menjadi usul inisiatif DPR yang masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019. Intinya, semua RUU Jabatan Hakim memiliki semangat dan arah yang sama yakni adanya pengaturan komprehensif terkait jaminan perlindungan, keamanan, dan kesejahteraan bagi hakim. Termasuk pengaturan pola rekrutmen calon hakim serta hakim ad hoc dan pola pembinaan atau jenjang karier profesi hakim sebagai pejabat negara yang berbeda dengan pegawai negeri sipil (CPNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN).

Saat ini krisis hakim tengah mengancam. Sudah hampir lima tahun proses rekrutmen tidak dilakukan karena pembahasan peralihan status hakim sebagai pejabat negara berikut turunannya belum menghasilkan kesepakatan. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No 43/PUU-XIII/2015 menyatakan, proses seleksi (rekrutmen) hakim pengadilan tingkat pertama merupakan kewenangan tunggal Mahkamah Agung tanpa harus melibatkan Komisi Yudisial. Sebelum putusan MK itu pada perubahan atas paket UU No 49 Tahun 2009, UU No 50 Tahun 2009, dan UU No 51 Tahun 2009 mengamanatkan agar proses seleksi pengangkatan

hakim pengadilan tingkat pertama dilakukan secara "bersama" oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Putusan MK ini semakin memangkas kewenangan Komisi Yudisial. Eksistensi UU No 18 Tahun 2011 sebagai upaya memperkuat wewenang dan tugas Komisi Yudisial sebagai lembaga negara independen yang menjalankan fungsi *checks and balances* di bidang kekuasaan kehakiman dalam rangka mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia semakin sulit ditegakkan.

Memang masih tersedia tugas dan wewenang bagi Komisi Yudisial. Misalnya, melakukan seleksi pengangkatan hakim ad hoc di Mahkamah Agung, melakukan upaya peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim, melakukan langkah-langkah hukum dan langkah lain untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, melakukan penyadapan bekerja sama dengan aparat penegak hukum, dan melakukan pemanggilan paksa terhadap saksi. Selain itu, wewenang Komisi Yudisial adalah fungsi pengawasan eksternal terhadap Mahkamah Agung. Pengawasan adalah kata kunci yang menjadikan peran Komisi Yudisial amat strategis dalam menyukseskan agenda reformasi peradilan. Ketika Komisi Yudisial mampu melaksanakan hak dan wewenang ini dengan baik, maka kualitas para hakim yang merupakan "wakil Tuhan" untuk memutus suatu perkara benar-benar terjamin.

Persoalan utamanya dalam paket UU Peradilan yang dikeluarkan tahun 2009 telah meniadakan syarat pengangkatan hakim harus PNS. Aturan ini berimplikasi pada banyak hal khususnya status kepegawaian dan mekanisme penggajian. Selama ini perekrutan calon hakim karirnya dimulai dari status calon pegawai negeri sipil/calon hakim. Sehingga selama menjalani pendidikan calon hakim masih bisa menerima gaji dari negara. Ketika calon hakim dinyatakan lulus pendidikan maka akan diberhentikan dengan hormat sebagai PNS untuk diangkat sebagai hakim. Berbeda jika calon hakim langsung ditetapkan sebagai pejabat negara maka hal ini berdampak kepada banyak hal, termasuk di antaranya negara akan mengalami kerugian apabila ada calon hakim yang tidak lulus pendidikan. Di samping itu, terjadi problem apakah calon hakim

yang tidak lulus tersebut secara otomatis bisa dijadikan sebagai PNS di lingkungan MA. Jika demikian pilihannya maka MA dan kementerian terkait perlu terus koordinasi agar perekrutan hakim tidak terganjal. Kini yang menjadi harapan utama adalah ketika diangkat sebagai hakim maka atribut kepegawaian, penetapan jenjang kepangkatan, penggajian, protokoler, serta fasilitas lainnya harus menyesuaikan dengan UU Jabatan Hakim. Jenjang kepangkatan yang selama ini masih mengikutipola PNS dan merujuk kepada Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim harus pula ditinjau kembali.

Komisioner KY Farid Wajdi memperkirakan ada 3 (tiga) hal penting yang bakal menjadi pembahasan krusial dalam RUU Jabatan Hakim yang telah disusun KY. *Pertama*, kejelasan status profesi hakim sebagai pejabat negara dengan beragam jenis dan tingkatan hakim. *Kedua*, perlu ada pengelolaan atau manajemen jabatan hakim mulai dari proses rekrutmen, pendidikan pelatihan, mutasi-promosi hakim, hingga masa pensiun. Sebagai bentuk akuntabilitas, proses rekrutmen dan mutasi-promosi hakim perlu keterlibatan lembaga lain atau partisipasi publik. mutasi-promosi hakim perlu dibangun melalui mekanisme partisipasi publik dan pelibatan lembaga lain. Misalnya, mekanisme dibukanya laporan/masukan masyarakat terhadap hakim yang ingin dipromosikan atau dimutasikan, sebagai salah satu masukan utama. Di dalamnya, ada periodeisasi penilaian kinerja secara berkala yang ditentukan per 3 tahunan, 5 tahunan, atau 7 tahunan. Hal ini bentuk evaluasi menyeluruh seorang hakim sebagai dasar mutasi- promosi hakim atau penjatuhan sanksi bagi hakim. Sistem ini diterapkan di Peru, di mana hakim per 7 tahun sekali dievaluasi dan sangat mungkin diberhentikan apabila memiliki kinerja yang buruk. *Ketiga*, penguatan pengawasan MA dan KY dengan merumuskan kembali sistem pengawasan yang lebih efektif agar tidak overlapping. Perhatian terhadap efektivitas pengawasan berguna untuk menghindari gesekan yang selama ini sering terjadi terutama menyangkut wilayah teknis yudisial dan etika.

Isu pengawasan MA dan KY dalam RUU Jabatan Hakim mesti diperjelas kewenangan masing-masing lembaga termasuk kekuatan mengikat rekomendasi sanksi dari KY yang diajukan ke MA. Sebab,

seringkali rekomendasi sanksi ringan dan sedang yang diajukan KY tidak direspon oleh MA. Pengawasan hakim juga penting diatur. Sebab, selama ini standar pengawasan telah memasuki ranah teknis yudisial dan cenderung mengais kesalahan hakim. Sedangkan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah pelanggaran etik masih minim. Hakim menangis saat baca putusan dijadikan persoalan. Hakim memutus perkara tidak sesuai opini publik diperiksa. Seolah-olah peradilan opini jauh lebih tinggi kedudukannya daripada putusan hakim.

Persoalan lain yang perlu diatur dalam RUU Jabatan Hakim adalah masalah pembinaan hakim. Pembinaan meliputi penempatan, peningkatan kapasitas, penilaian kinerja, mutasi, dan promosi. Penempatan hakim di samping memperhatikan kebutuhan lembaga juga harus bermuara pada kesejahteraan hakim. Sejak awal KY telah memberikan masukan agar pola mutasi mempertimbangkan aspek keluarga. KY menyatakan sejumlah hakim yang menjadi pesakitan di Majelis Kehormatan Hakim (MKH) salah satu faktornya karena berselingkuh.

Hakim di Indonesia pasti tak mengiginkan karirnya harus berakhir dengan cacat di hadapan persidangan etik MKH. Apalagi, untuk meraih jabatan hakim harus melewati persaingan ketat dan proses tidak mudah. Bahkan, kini jabatan hakim menjadi primadona bagi lulusan perguruan tinggi hukum karena dianggap profesi mentereng dan hak keuangannya lebih terjamin. Karenanya, pola mutasi perlu memiliki keterhubungan nilai dengan upaya menjaga martabat dan keluhuran hakim.

Dalam tatanan hukum, otoritas non-yudisial tidak bisa mengintervensi apalagi merevisi putusan pengadilan. Ketidakpuasan terhadap putusan hakim hanya bisa dilakukan melalui upaya hukum banding, kasasi atau PK. Karena itu, RUU Jabatan Hakim perlu tegas memuat ketentuan bahwa dalam menjaga keluhuran dan martabat hakim terbatas pada dimensi non-teknis seperti dugaan menerima suap, bertemu pihak berperkara dan pelanggaran etik lainnya.

Dalam dunia hukum dikenal asas "*res judicata pro veritate habetur*" yang maknanya setiap putusan hakim harus dianggap benar dan dihormati. Bentuk penghormatan terhadap putusan hakim

adalah menerimanya atau jika tidak puas tempuh upaya hukum. Bukan mencelanya hingga putusan hakim jadi bulan-bulanan publik. Tapi kini norma universal ini mulai jarang ditaati. Putusan hakim dibawa ke meja perdebatan publik yang tidak jelas ujungnya. Akhirnya putusan hakim jadi bahan olok-olokan yang muaranya jabatan hakim juga jadi bahan olok-olokan. Padahal kerja profesional hakim tidak bisa dilakukan sembarang orang. Hakim adalah manusia pilihan yang bekerja bersama nurani dalam kesunyian dan putusannya akan diminta pertanggungjawaban di hadapan Tuhan. Berijtihad benar dapat dua pahala, keliru pun dapat satu pahala. Kalaupun masyarakat getir atas fakta adanya hakim yang melanggar etik dan melakukan perbuatan pidana seperti menerima suap, maka hal itu jangan digeneralisir. Sebab masih banyak hakim yang punya nurani, bangun tengah malam meminta petunjuk kepada Tuhan agar

dalam memutuskan tidak keliru, dan menyadari di sebelah kanan dan kirinya ada malaikat yang mengawasi. Sosok seperti mereka ini tidak banyak diekspos media sehingga yang muncul ke permukaan hanyalah hakim nakal. Sehingga seolah dikesankan mental semua hakim sudah bobrok.

Problem selanjutnya yang perlu diakomodir adalah perlindungan hakim yang sangat minim di samping pengaturan sanksi tegas perbuatan penghinaan pengadilan. Seperti menyerang imparialitas dan tidak menaati perintah pengadilan, berperilaku tercela dan tidak pantas, menghalang-halangi jalannya penyelenggaraan pengadilan, serta penghinaan yang dilakukan dengan publikasi atau pemberitahuan.

Penjelasan umum butir 4 UU Nomor 14/1985 yang telah diubah dengan UU Nomor 3/2009 tentang Mahkamah Agung menegaskan bahwa untuk lebih menjamin terciptanya suasana yang baik bagi penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, perlu dibuat suatu undang-undang yang mengatur penindakan terhadap perbuatan, tingkah laku, sikap dan atau ucapan yang dapat merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat, dan kehormatan badan peradilan. Norma hukum tentang *contempt of court* selama ini masih menyebar di

beberapa bab dalam KUHP. Karena itu, DPR hendaknya memprioritaskan pengesahan RUU jabatan hakim dan RUU contempt of court karena sifatnya genting dan memaksa.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim yang berada di bawah Mahkamah Agung (MA) sejatinya mengatur banyak hal terkait hak keuangan hakim. Beberapa di antaranya mencakup gaji pokok, tunjangan jabatan, rumah negara, fasilitas transportasi, jaminan kesehatan, jaminan keamanan, biaya perjalanan dinas, kedudukan protokol, penghasilan pensiun dan tunjangan lain.

Namun ada beberapa amanat pasal yang hingga sekarang belum sepenuhnya bisa ditunaikan. Pasal 5 dan 6, misalnya, disebutkan bahwa hakim diberikan hak menempati rumah negara dan menggunakan fasilitas transportasi

selama menjalankan tugasnya. Dalam hal rumah negara dan atau sarana transportasi belum tersedia, hakim dapat diberikan tunjangan perumahan dan transportasi sesuai kemampuan keuangan negara. Penggunaan frasa "dapat" mengandung penafsiran sebagai kata tidak bergegas. Apalagi digantungkan pada suatu keadaan, yakni jika negara mampu, tentu realisasinya bersinggungan erat dengan politik keuangan. Makanya hingga saat ini hak-hak keuangan hakim belum sepenuhnya ditunaikan oleh negara.

Namun, di balik peningkatan kesejahteraan hakim harus ada konsekuensi tanggungjawab profesionalisme yang harus pula ditunaikan oleh hakim. Kenaikan penghasilan terselip sejuta harapan dari seluruh masyarakat Indonesia agar keadilan benar-benar ditegakkan. Hakim adalah simbol puncak kearifan, luasnya pengetahuan dan penjaga keadilan. Sehingga, bhakti dan kerja profesionalnya sangat dibutuhkan untuk membumikan keadilan dalam dunia nyata. Tuntutan untuk bersikap adil dan independen senyatanya bukan disandarkan pada besar-kecilnya penghasilan. Sejak hakim disumpah atas nama Tuhan maka sejak itu pula tugas dan kewajibannya sebagai hakim melekat. Sifat adil, arif, bijaksana, rendah hati, bertanggungjawab, dan sebagainya harus melekat dalam karakter/struktur mentalitasnya.

Sebagai penutup, RUU Jabatan Hakim adalah hajat semua

lapisan masyarakat yang harus dikawal dinamika pembahasannya. Hal ini bertujuan agar hakim semakin memiliki kedudukan yang kuat dalam menjalankan tugas-tugas peradilan dengan tetap berpegang teguh pada nilai etik dan menjunjung tinggi keluhuran martabat hakim. Hingga hari ini, profesi hakim menjadi satu-satunya aparat penegak hukum yang belum memiliki UU sendiri. Seperti polisi yang memiliki UU Nomor 2/2002 tentang Polri, jaksa memiliki UU No 16/2004 Kejaksaan, pengacara memiliki UU Nomor 18/2003 tentang Advokat, notaris memiliki UU Nomor 2 Tahun 2014 dan militer memiliki UU No 34/2004 tentang TNI.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman Wahid, 1999, *Mengurai Hubungan Agama dan Negara*, Jakarta: Grasindo.
- Adnan Buyung Nasution, 2009, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta, Penerbit Pustaka Utama Grafiti bekerja sama dengan Eka Tjipta Foundation, Cetakan 3.
- Adolf Heuken SJ, 1987, *Kamus Jerman-Indonesia*, Jakarta: Gramedia
- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Negara*, disertasi doktor ilmu hukum, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Al Chaidar, dkk, 2000, *Telaah Awal Wacana Unitaris vs. Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*. Jakarta: Madani Press.
- Ali Moertopo, 1992, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta, CSIS.
- Arifin P. Soeria Atmadja, 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- A.S.S. Tambunan, 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta: Puporis Publishers.
- Ateng Syarifudin, "Pasang Surut Otonomi Daerah", *Orasi Dies Natalis Universitas Parahiyangan*, Bandung, 1983.
- Azhar Kasim, "Reformasi Adminiostrasi Negara sebagai Prasyarat Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional", *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar FISIP UI*, Jakarta, 1998.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 199

- Azyumardi Arza, "Dilema Negara Yahudi", *Kata Pengantar dalam Musthafa Abd. Rahman, 2002, Dilema Israel: Antara Krisis Politik dan Perdamaian*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. xxii-xxiii.
- Bagir Manan, "Kedudukan Hukum Memorandum DPR kepada (terhadap) Presiden", makalah Seminar Nasional, Jakarta, 28 Februari 2001
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Penerbit Ind Hill Co.
- Bagir Manan, "Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional", makalah yang disampaikan pada Pendidikan Singkat "Kajian Perundang-undangan: Pendekatan Teoritis dan Praktek" untuk para pengajar Fakultas Hukum se-Sumatera di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, tanggal 11-18 Oktober 1993.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung, Penerbit Alumni.
- Bagir Manan, 2000, *Lembaga Kepresidenan*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.
- Bagir Manan, 2003, *MPR, DPR, dan DPD Menurut UUD 1945 Baru*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.
- Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.
- Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia Suatu Kajian Teoritis*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bayu Seto, 1992, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional*, Bandung, Penerbit Alumni.
- Bernard Roosen, 1998, *Holding Government Bureacracies Accountable*, USA: Praeger Publisher Westport.
- Bhenyamin Hossein, 1993, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II Suatu Kajian Dsentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, disertasi Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta.

- C.F. Strong, 1963, *Modern Political Constitution*, London: Ludwigs & SonsLtd.
- Chaizi Nasucha, 2004, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, Jakarta: Grasindo.
- CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982
- Deddy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Pustaka Setia, Bandung, 2007
- Dahlan Thaib, dkk, 2003, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PenerbitRajawali.
- David Kairsy (ed.), 1990, *The Politics of Law, A Progressive Critique*, NewYork: Pantheon Books.
- Dharma Setyawan Salam, 2003, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, Jakarta, Penerbit Djambatan.
- Deliar Noer, 1982, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, Jakarta: Rajawali.
- Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta, Penerbit Mizan.
- Didik J. Rachbini, "Posisi Pasar dan Negara", *Majalah Gatra*, No. 17 Tahun 1, 11 Maret 1995. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1993, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Erma Wahyuni dkk, 2003, *Kebijakan dan Manajemen Privatisasi BUMN/BUMD*, Yogyakarta: YPAP.
- FeisalTamin, 2004, *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Jakarta: Belantika.
- Firdaus, 2007, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung, Yrama Widya.
- Fockema-Andrae,1983, *Kamus Istilah Hukum* (Terjemahan Saleh Adiwinata, dkk), Bandung: Bina Cipta.
- Franz Magnis Suseno, 2001, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.

- G. Calvin Mackenzie, 1986, *American Government: Politics and Public Policy*, New York: Random House.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, terj. Anders Wedberg (New York, Russel & Russel).
- Hermawan Sulisty, 2000, *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah Pembantaian Massal yang Terlupakan (Jombang-Kediri 1965-1966)*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.
- Hendro Nurtjahyo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta, Penerbit Rajawali.
- Henry Campbell Black, 1991, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St. Paul, Minn.: West Group.
- G. Calvin Mackenzie, 1986, *American Government: Politics and Public Policy*, New York: Random House.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, terj. Anders Wedberg (New York, Russel & Russel).
- Hermawan Sulisty, 2000, *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah Pembantaian Massal yang Terlupakan (Jombang-Kediri 1965-1966)*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.
- Hendro Nurtjahyo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta, Penerbit Rajawali.
- Henry Campbell Black, 1991, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St. Paul, Minn.: West Group.
- Hikmahanto Juwono, "Politik Hukum Undang-undang Bidang ekonomi di Indonesia". Hand Out kuliah Kebijakan Pembangunan Hukum Program Doktor (S3) UII.
- Ichtijanto, 1994, *Pengembangan Teori berlakunya hukum Islam di Indonesia, dalam Hukum Islam di Indonesia*, Bandung, Penerbit Remaja Rosdakarya cet. ke-2.
- Ismail Sunny, 1987, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Penerbit Bina Aksara.
- Jack Donnelly, "Apakah Hak-hak Asasi Manusia Itu?", dalam George Clack dan Kathleen Hug (Eds.), 1998, *HAM: Suatu Pengantar*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- James E. Anderson, 1966, *Cases in Public Policy Making*, New York: Praeger Publisher.
- Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999
- J.C.T. Simorangkir, 1984, *Penetapan Undang-Undang Dasar*, Jakarta, Penerbit BPHN.
- J.G. Starke, 1989, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta, Grasindo.
- J.H.A. Logemann, 1982, *Keterangan-Keterangan Baru Tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar Hindia Belanda*, Malang, Penerbit Laboratorium Pancasila IKIP Malang.
- Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, Penerbit UI.
- Jimly Asshiddiqie, 2003, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", makalah. Jakarta: BPHN.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Konpress.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Kompas.
- John Locke, 2002, *Kuasa Itu Milik Rakyat: Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil (Terjemahan)*, Yogyakarta: Kanisius.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Penerbit Alumni.
- K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London, Oxford University Press.
- K. Wantjik Saleh, 1974, *Perkembangan Perundang-Undangan 1966-1973*, Jakarta, Ichtiar Baru.
- Kusnu Goesniadhie S., 2009, *Hukum Konstitusi dan Politik Negara Indonesia*, Malang, Penerbit Nasa Media.

- Kusumadi Pudjosewojo, 1993, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Leo Sutanto, "Partisipasi Publik dalam Proses Menuju Indonesia Baru: Evaluasi Perkembangan Pemerintahan", *Unisia* No. 55/XXVIII/I/2005.
- LJ. van Appeldoorn, 1981, *Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Supomo)*, Jakarta, Pradnya Paramitha, cet. Ke-18.
- Majda El-Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi di Indonesia Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta, Kencana.
- Mahsun Fuad, 2005, *Hukum Islam Indonesia Dari Nalar Partisipatoris Hingga Emansipatoris*, LKiS, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2001, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Mark Brzezinski, 1998, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, London: Macmillan Press Ltd.
- Marsilam Simanjuntak, 1994, *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Jakarta, Penerbit Pustaka Utama Grafiti.
- M.B. Hoober, 1978, *Adat Law in Modern Indonesia*, Kuala Lumpur, Penerbit Oxford University Press.
- Mh. Isnaeni, *MPR DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, tanpa tahun
- Miftah Thoha, 1987, *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II*, Jakarta: Rajawali.
- Mifthah Toha, 1991, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali Press.
- M. Irfan Islammy, 1984, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bina Aksara.
- Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Mohtar Mas'od, "Hak-hak Politik dalam Negara Hegemonik: Pokok-pokok Pikiran, makalah dalam diskusi LBH Yogyakarta, 23 September 1984.
- Mohtar Mas'od, 2003, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Moh. Mahfud M.D., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jogjakarta, Penerbit Liberty.
- Moh. Mahfud M.D., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jogjakarta, Penerbit Ford Foundation dan Gama Media.
- Moh. Mahfud M.D., 1999, "Amandemen UUD 1945 ditinjau dari Kekuasaan Legislatif". makalah seminar DPP Golkar.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. Kedua, Jakarta: LP3ES.
- Moh. Mahfud M.D., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Penerbit LP3ES.
- Moh. Mahfud M.D., 2007, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES.
- M. Solly Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan 2, Bandung, Penerbit Alumni.
- Muchsan, 1998, "Pembatasan Kekuasaan dalam Negara Kesejahteraan", dalam Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (Eds.), *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: FH UII.
- Muhammad Ridwan Indra, 1998, *Kedudukan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Penerbit C.V. Trisula.
- Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi*, Jakarta, Penerbit Djambatan.
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Transisi ke Demokrasi*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.
- Nugroho Notosusanto, dkk, 1985, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, Jakarta, Penerbit Balai Pustaka.
- Ong Hok Ham, 2002, *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Padmo Wahyono, 1989, *Pembangunan Hukum Indonesia*, Jakarta, Penerbit Ind Hill Co.
- Peter Blau dan Marshall W. Meyer, 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI.

- Peter de Cruz, 1995, *Comparative Law in A Changing World*, London: Cavendish Publishing Ltd.
- Peter R. Baehr, 1998, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Prajudi Atmosudirjo, "Membangun Visi dan Reorientasi Kinerja Aparatur Daerah, Menjawab Tantangan Masyarakat Indonesia Baru", *Manajemen Pembangunan*, No. 19 Tahun V, April 1997, Jakarta: Bappenas.
- Purwo Santoso (Ed.), 2005, *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*, Yogyakarta: FISIP UGM.
- Ratna Lukito, 2008, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, Penerbit Pustaka Alvabet.
- Ratno Lukito, 2008, *Tradisi Hukum Indonesia*, Jogjakarta, Penerbit Teras.
- Sharifritz dan Hyede, 1978, *Classic of Public Administration*, California: Brooks/Cole Publishing Co.
- Sjahran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Sjahran Basah., 1986, "Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara" Orasi Ilmiah, Bandung: UNPAD.
- Sri Soemantri, 1982, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali.
- Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Penerbit Alumni.
- Suhartono, "Aktualisasi Hukum Islam dalam Masalah Perkawinan dan Kewarisan di Indonesia (Suatu Perspektif Sosio Kultural Historis)", *Jurnal Mimbar Hukum* No. 54 Thn XII, Al-Hikmah, September-Oktober 2001.
- Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Penerbit Alumni.

- Susi Dwi Haryanti, 2003, *Implementasi Bikameralisme di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Rajawali.
- Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Nawaksara*, Jakarta, Penerbit Gramedia.
- Teuku Muhammad Radhie dalam majalah PRISMA, no. 6 tahun ke-I-II, Desember 1973.
- Titon Slamet Kurnia, 2005, *Reparasi (Reparation) terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia*, Bandung: P.T. Citra Aditya Bakti.
- Todung Mulya Lubis, 1984, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, Jakarta: LP3ES.
- Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta, 1992
- Tri Widodo Utomo, "Tinjauan Kritis Tentang Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Negara", *Unisia* No.55/XXVIII/I/2005.
- Thomas R. Dye, 1978, *Understanding Public Policy*, Eanglewood Cliffs: Prentice Hall Inc.
- Yahya Muhaimin, 1982, *Perkembangan Militer dalam Politik Indonesia 1945-1966*, Jogjakarta, Penerbit Gadjah Mada University Press.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, Penerbit RajaGrafindo Persada.
- Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Kepartaian*, Jakarta, Penerbit Gema Insani Press.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989

TENTANG PENULIS



- Nama :DR. Zainab Ompu Jainah,S.H.,M.H
- Tempat,Tanggal Lahir :Teluk Betung, 12 Juli 1977
- E-Mail :zainab@ubl.ac.id
- Pekerjaan :Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung
- Pangkat :IV/a
- Jabatan Fungsional :Lektor Kepala
- Alamat Kantor :JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu, Bandar Lampung
- Riwayat Pendidikan : - Strata 1 Universitas Lampung Tahun 1999
- Strata 2 Universitas Lampung Tahun 2002
- Strata 3 Universitas Diponegoro Tahun 2012
- Riwayat Pekerjaan :-Dosen Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai (USB RJ) Lampung Tahun 2004 – 2010
- Pembantu Dekan II Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai (USB RJ) Lampung Tahun 2006 – 2008

- Dosen Universitas Bandar Lampung (UBL)
Tahun 2010 – sekarang
- Ketua Jurusan Hukum Pidana Universitas
Bandar Lampung Tahun 2011 – sekarang
- Kepala Pusat Studi Kajian Narkoba Tahun
2012 – sekarang
- Kanselor Pecandu Narkoba Tahun 2015 –
sekarang
- Relawan Anti Narkoba Badan Narkotika
Provinsi Lampung Tahun 2018 – sekarang



- Nama : Prof.Dr.Lintje Anna Marpaung,S.H.,M.H.
- Tempat,Tanggal Lahir : Sitio- tio, 21 September 1951
- E-Mail : lintje@ubl.ac.id
- Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung
- Pangkat : IV/E
- Jabatan Fungsional : Guru Besar
- Alamat Kantor : JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu, Bandar Lampung
- Riwayat Pendidikan : - Strata 1 Universitas Sumatera Utara Tahun 1982
- Strata 2 Universitas Padjajaran Tahun 2002
- Strata 3 Universitas Diponegoro Tahun 2012
- Riwayat Pekerjaan : - Dosen Dipekerjakan (DPK) pada Akademik Maritim Indonesia Medan (AMI)Tahun 1983
- Dosen DPK pada Fakultas Hukum UBL Tahun 1984 s.d Sekarang
- Dekan Fakultas Hukum UBL Tahun 1987-1997
- Pembantu Dekan I (Merangkap) Fakultas HukumTahun 1987 - 1993
- Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Tahun 1997 - 1999
- Wakil Rektor II Bidang Admistrasi Umum dan Keuangan Tahun2004 - 2016

- Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Tahun 2006-sekarang
- Penasehat di Pusat Studi Konstitusi dan Perundang-undangan UBL Tahun 2016-sekarang



Nama : INTAN NURINA SEFTINIARA, S.H,M.H
Tempat,Tanggal Lahir : Bandar Lampung, 13 September 1988
E-Mail : intanurina@ubl.ac.id
Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas
Bandar Lampung
Pangkat : III/b
Jabatan Fungsional : Asisten Ahli
Alamat Kantor : JL. Z.A Pagar Alam, Labuhan Ratu, Bandar
Lampung
Riwayat Pendidikan : - Strata 1 Universitas Lampung Tahun 2011
- Strata 2 Universitas Lampung Tahun 2014
Riwayat Pekerjaan : - Staf pada PT BUMD Lampung Jasa Utama
Tahun 2011
- Staf Pada Staf Ahli Gubernur Lampung
Tahun 2011
- Dosen Universitas Bandar Lampung (UBL)
Tahun 2015 - sekarang
- Advokat pada BKBH UBL Tahun 2020 -
sekarang
- Pengurus BKBH pada Divisi Non Litigasi
Bagian Pidana Tahun 2021- sekarang
- Wakil Direktur Unit Program Merdeka
Belajar - Kampus Merdeka UBL Tahun
2021 - sekarang



Nama Lengkap : RISTI DWI RAMASARI, SH.,MH.
Jenis Kelamin : Perempuan
Jabatan Fungsional : Lektor/IIIC
NIP/NIK/Identitas Lainnya : 1802057012850001
NIDN : 0230128501
NPWP : 73.117.916.4-321.000
Tempat, Tanggal Lahir : Untoro, 30 Desember 1985
E-mail : risti@ubl.ac.id

Nomor Telepon/ HP : 081541460396
Alamat Kantor : Jl. ZA. Pagar Alam No.26. Labuhan Ratu, Bandar Lampung

Nomor Telepon/ Faks : 0721701467
Riwayat Pendidikan :
1. S1 Fakultas Hukum Universitas Lampung
2. S2 Magister Hukum Universitas Lampung

Riwayat Pekerjaan : Dosen Tetap Universitas Bandar Lampung