library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Perundang-Undangan yang Baik

Istilah perundang-undangan sebelumnya pernah digunakan seperti pada Tap MPRS. No. XX/MPRS/1966, Tap MPR/III/2000 dan UUU No. 10 Tahun 2004. Seiring lahirnya UU No. 12 Tahun 2011, istilah ini mengalami pembaharuan dengan sebutan Peraturan Perundang-undangan.[55]

Peraturan perundang-undangan[56] aturan tertulis yang berisikan norma hukum mengikat serta pembentukannya ataupun penetapannya dari lembaga negara atau pejabat yang memiliki kewenangan lewat prosedur yang ada di peraturan perundang-undangan.[57] Ilmu perundang-undangan sebagai ilmu yang mengalami perkembangan pada negara dengan sistem hukum *civil law*, misalnya Jerman yang pertama mengembangkan.[58] Menurut Burkhardt Krems Ilmu Pengetahuan Perundangan-undangan (*Gesetzgebungswissen-schaft*) sebagai ilmu interdisipliner terkait pada ilmu politik serta sosiologi.[59]

Dalam garis besarnya terbagi menjadi:

a. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungs-theorie*); dan
b. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzsge-bungslehre).*
    1) Proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*).
    2) Metode perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*).

---

[55]Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[56]Maria Farida Indrati Soeprapto. 2010. *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 228.

[57]Zaelani. 2012."Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Delegation of Authority The Estabilshment of Legislation Regulation)," *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol 9, No. 1, p. 119–34.

[58]Natabaya. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 34.

[59]Burkhardt Krems. 1998. *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Berlin Duncker dan Humblot. 1979. dalam *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 38-39.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

3) Teknik perundang-undangan (*Gesetzgebungs-technik*).

Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan jika sistem hukum penyusunannya jenjang serta bertingkatan seperti anak tangga.[60] Hubungannya di antara norma yang melakukan pengaturan perbuatan norma lainnya, dimana norma ini adalah hubungannya super serta subordinasi pada konteksnya yang spasial.[61]

Burkhardt Krems menyatakan perundang-undangan memiliki 2 definisi yakni:[62]

a. Teori perundang-undangan yang orientasinya kepada pencarian kejelasannya sebuah makna yang sifatnya kognitif.
b. Ilmu perundang-undangan yang orientasinya pada melaksanakan sesuatu dalam pembentukannya peraturan perundang-undangan yang sifatnya normatif.

Maka ilmu perundang-undangan mempunyai definisi yakni:[63]

a. Norma hukum dan tata urutan atau hierarki.
b. Lembaga negara yang memiliki kewenangan menciptakan peraturan perundang-undangan.
c. Lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan pada peraturan perundang-undangan.
d. Tata susunan norma-norma hukum negara.
e. Jenis perundang-undangan dan dasar hukum.
f. Asas dan syarat beserta landasan.
g. Pengundangan dan pengumumannya.
h. Teknik perundang-undangan serta proses pencipataannya.

---

[60]Ahmad Gelora Mahardika. 2019. "Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 8, hlm. 345-347.

[61]Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata. 2018. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, p. 79–100.

[62]*Ibid*.

[63]Amiroeddin Syarif. 1997. *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1-2.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

a. Dasar/Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Unsur yuridis pada latar belakang pembentukan UU atau Perda merupakan terkait pada aturan perundang-undangan[64] yakni sebagai dasar hukum "mengingat" ataupun terkait langsung pada subtansi aturan perundang-undangan[65] yang bersangkutan ini haruslah diganti dikarenakan tak sesuai lagi pada perkembangannya masyarakat.[66] Menurut Bagir Manan, aturan perundang-undangan berdasar pada:[67]

1) Dasar yuridis (*juridishe gelding*)

Pertama, harus terdapat kewenangan dari pencipta aturan perundang-undangan.[68] Tiap aturan ini harus diciptakan oleh badan yang memiliki kewenangan, jika tidak maka akan batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).[69] Dianggapnya tak pernah ada serta seluruh akibatnya itu batal menurut hukum, contohnya UU dari artian formal (*wet in formelezin*) diciptakan Presiden serta ada persetujuan DPR.[70] Tiap UU yang bukan produk Presiden serta DPR akan batal demi hukum. Serta Keputusan Menteri, Perda, dan lainnya haruslah memperlihatkan wewenang penciptanya. Hukum merupakan kehendak penguasa dimaknai sebagai hukum yang merupakan sistem norma dinamis, dalam arti norma hukum diciptakan serta dihapuskan oleh lembaga penciptanya.[71]

---

[64]Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[65]Adirwan. 2015. *Tinjauan Yuridis terhadap Tindak Pidana Penipuan (Studi Kasus Putusan No. 1629/Pid.B/2014/PN.Mks.)*, Universitas Hasanuddin, Makassar.

[66]Machmud Aziz. 2009. "Landasan Formil dan Materiil Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6, No. 3, p. 585–94.

[67]Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, hlm. 39.

[68]Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[69]Bernard Arief Sidharta. 2010. *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, hlm. 88.

[70]Leden Marpaung, 2005. *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 45.

[71]Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, 2018. "Aspek Yuridis Perlindungan Hukum Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas," *Pandecta: Research Law Journal* Vol 13, No. 1, p 50–62

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Kedua, kewajiban terdapat penyesuaian bentuk perundang-undangan dengan materinya, utamanya jika mendapatkan perintah dari perundang-undangan tingkat lebih tinggi ataupun sederajat.[72] Ketidaksesuaian bentuk berikut sebagai alasan pembatalan perundang-undangan itu. Contohnya UUD 1945 atau UU dahulu yang menyebutkan jika sesuatu diatur UU terdahulu, maka hanya berbentuk UU itu diaturnya. Jika pengaturan berbentuk lainnya, contohnya Keppres, maka putusannya ini batal (*vernietigbaar*).[73]

Ketiga, kewajiban ikut tata cara tertentu. Jika caranya ini tak dilaksanakan, peraturan perundang-undangan bisa saja batal demi hukum ataupun tak berkekuatan hukum mengikat.[74] Perda dari Kepala Daerah melalui persetujuan DPRD. Jika aturan ini tak memiliki persetujuan DPRD akan menimbulkan batal demi hukum. Pada UU mengenai pengundangan jika tiap UU harus diundangkan pada Lembaran Negara menjadi cara guna berkekuatan mengikat. Selama pengundangan tak dilaksanakan, maka UU ini belumlah mengikat.[75]

Keempat, kewajiban tak menentang Peraturan perundang-undangan lebih tinggi.[76] Sebuah UU tak diperbolehkan memiliki kaidah yang menentang UU.[77] Serta selanjutnya hingga tingkatannya lebih di bawahnya. Bagi kajian yuridisnya[78] sebagai kajian dimana memberi dasar hukum untuk pembuatan peraturan

---

[72]Andi Hamzah. 2010. *Delik-Delik Tertentu (Speciale Delicten) di dalam KUHP*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 128.

[73]M. Solly Lubis. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan.* CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 7.

[74]Moh. Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum di Indonesia.* LP3ES, Jakarta, hlm. 232.

[75]Satjipto Rahardjo. 2012. *Ilmu Hukum.* Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 343.

[76]Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2002. *Pengantar Filsafat Hukum.* Mandar Maju, Bandung, hlm. 74.

[77]Salahudin Tunjung Seta. 2020. "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia,* Vol. 17, No. 2, hlm. 159.

[78]Sudikno Mertokusumo. 2007. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar*). Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 231.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

perundang-undangan, baik secara yuridis[79], formal ataupun yuridis materiil[80], mengingatkan pada aspek berikut kajiannya tentang landasan hukum yang asalnya dari peraturan perundang-undangan lainnya guna pemberian kewenangan untuk sebuah instansi menciptakan aturan serta dasar hukum guna pengaturan objeknya.[81]

2) Dasar sosiologis (*sociologische gelding*)[82], yaitu pencerminan fakta hidup pada masyarakatnya.[83] Di sini, pada masyarakat industri haruslah berdasar pada fakta pada masyarakatnya itu.[84] Fakta berikut bisa berbentuk kebutuhan, tuntutan, ataupun masalah, mislanya hubungan majikan dan buruh.[85]
3) Dasar filosofis, jika tiap orang bercita-cita hukum yakni hal yang menjadi harapan (*rechtsidee*) dari hukumnya, contohnya penjaminan keadilan.[86] *Rechtidee* ini muncul pada sistem penilaian tentang baik ataupun buruknya, pandangannya ini tentang hubungan individu dan sosial, benda, kedudukan perempuan, dunia gaib, dan lainnya. Seluruhnya ini memiliki sifat filosofis, atau terkait pandangannya pada inti ataupun hakekat.[87] Harapannya hukum ini memberikan cerminan sistem penilaian, baik menjadi sarana yang memberikan perlindungan nilai ataupun perwujudan

[79]Fira Saputri Yanuari dan Daffa Prangsi Rakisa Wijaya Kusuma. t.th. "Kajian Yuridis Efektivitas Penegakan Hukum Pidana dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang". *Padjadjaran Law Review*, Vol. 8, No. 2, hlm. 28.

[80]Abdullah Abdul Gani. 2004. "Pengantar Memahami Undang-Undang". *Jurnal Legislasi*, Vol. I, No. 2, September 2004, p. 21.

[81]Abdul Basyir. 2014. "Pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif." *Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 2, No. 5, p. 285–306.

[82]Esmi Warassih. 2005. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis.* Suryandaru Utama, Semarang, hlm. 89.

[83]Satjipto Rahardjo. 2010. *Sosiologi Hukum (Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalahnya).* Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 25.

[84]Soerjono Soekanto. 2007. *Pengantar Sosiologi.* Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 78.

[85]Zainudin Ali. 2006. *Sosiologi Hukum.* Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 43.

[86]Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2010. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah: Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual: Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris.* Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 68.

[87]Dardji Darmodihardjo. 1999. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia, Jakarta, hlm. 12.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

pada perilaku masyarakatnya.[88] Nilai di sini dibiarkan pada masyarakat, hingga tiap pembentukannya hukum haruslah bisa melakukan penangkapan tiap akan membentuk hukum. Tapi terdapat waktu jika sistem nilai ini sudah dirangkum sistematik pada satu rangkuman berbentuk teori filsafat ataupun doktrin filsafat resmi misalnya Pancasila, maka tiap pembentukannya hukum ini haruslah melihat *rechtsidee* di Pancasila.[89]

b. Asas Peraturan Perundang-Undangan

Saat ada dua ataupun lebih peraturan perundang-undangan dimana menjadi aturan sesuatu sama, akan diberlakukan sebuah asas. Asas ini meliputi diantaranya yakni:

1) *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*/Teori Hierarki (Jenjang) Norma Hukum (*Stufentherory*)

Pada point awal ini penulis memaparkan istilah hierarki ini agar memperjelas urgensi dari asas hierarkisitas guna menunjang penjelasan dan pendapat penulis guna mempertegas kedudukan peraturan kebijakan yang termaktub dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 yang dikenal dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan produk hukum yang memiliki karakteristik hasil dari pengembangan inovasi otoritas pada perbuatan hukum.[90] Idealnya asas hierarki dari sisi formal merupakan perjenjangan dari peraturan perundang-undangan memiliki tingkatan tinggi mengesampingkan yang rendah, terkecuali jika substansinya yang tinggi membuat pengaturan sesuatu dimana UU menjadi kewenangan peraturan perundang-undangan[91] tingkat lebih rendah. Sebenarnya teori hierarki norma

[88]Soedjono Dirdjosisworo. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum.* RajaGrapindo Persada, Jakarta, hlm. 55.

[89]*Ibid.*

[90]Noor Muhammad Aziz. 2012. "Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perudang-undangan". *Jurnal Rechts Vinding,* Vol. 1, No. 1, p. 17-32.

[91]Republik Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

hukum[92] yang dikemukakan Hans Kelsen ini jelas menyatakan jika norma hukum ini memiliki jenjang dan berlapis pada hierarki tata susunannya, menurut Hans Kelsen[93], jika norma hukum ini berjenjang dan berlapisan pada sebuah hierarki, maka norma rendahnya diberlakukan, sumber serta dasarnya pada yang tinggi, norma yang lebih tinggi diberlakukan, sumber serta dasarnya pada yang tinggi lagi, dan selanjutnya hingga tak bisa dilakukan penelusuran serta sifatnya hipotesis serta fiktif yakni norma dasar.[94] Kemudian beliau memaparkan lagi bahwa hukum sebagai norma bergerak, di mana sebagai hal yang pembuatannya berupa prosedur serta cara yang dibaut lewat cara ini yaitu hukum.[95] Lebih jauh Kelsen menjelasakan karakter khas serta dinamsinya hukum ialah:[96]

> "Hukum mengatur pembentukannya sendiri dikarenakan sebuah norma hukum menjadi penentu cara guna pembuatan sebuah norma hukum lainnya serta hingga derajad tertentu menjadi penentu isi norma lainnya, ... hubungannya diantara nirma ini tergambar pada hubungan "superordinasi",... kesatuannya norma berikut ditunjukkan oleh fakta jika pembentukannya norma yang rendah penentuannya oleh norma lainnya yang tinggi, serta jika *regressus* berikut berakhir oleh sebuah norma dasar, maka sebagai dasar paling tinggi validitas total tata hukum, menciptakan kesatuan tata hukum."[97, 98]

---

[92]F. N. D. Mukti dan A. Yulianto. 2017. *Dualisme Penelitian Hukum Normative dan Empiris.* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 87.

[93]Hans Kelsen. 1961. *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, hlm. 3.

[94]Ronny Winarno. 2015. "Arti Penting Nilai-Nilai dan Norma Hukum dalam Berpolitik Praktis". *Jurnal Persfektif,* Vol. 20, No. 2, p. 80-89.

[95]Sudikno Mertokusumo. 2006. *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar).* Liberty, Yogyakarta, hlm. 11.

[96]Dian Halim Koentjoro. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 46.

[97]Hans Kelasen. 1995. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriftif*. Rimdi Press, Jakarta, hlm. 110-125.

[98]Anders Wedberg. 1961. *General Theory of Law And State*, Translator Russel & Russel, New York, hlm. 1961.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Hans Nawiasky mengembangkan teori yang pernah dipaparkan oleh Hans Kelsen dengan judul *Algemeine Rechtlehre* yang intinya beliau merincikan tata urutan norma hukum sebagai berikut:[99]

Versi Hans Kelsen.
a) *Grundnorm*/*staatfundamentalnorm*.
b) Aturan dasar negara.
c) Aturan formal, UU peraturan di bawahnya UU.

Versi Hans Nawiasky

Kelompok I	:	*Staatfundalmentalnorm* (norma fundamental negara).
Kelompok II	:	*Staatgrundgesets* (aturan dasar/ pokok negara).
Kelompok III	:	*Formell Gesetz* (Undang-Undang formal)
Kelompok IV	:	*Verordung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)

Staatfundalmentalnorm[100] menurut Nawiasky sebagai dasarnya membentuk konstitusi ataupun UU sebuah negara termasuk norma pengubahnya. Hakekatnya hukum[101] untuk sebuah *Staatfundal-mentalnorm* sebagai persyaratan diberlakukannya UUD. Dia muncul lebih dulu sebelum UUD. *Grundnorm* atau *Staatfundalmentalnorm* tak bisa ditelusuri lagi dasar diberlakukannya hingga kita harus menerima mejadi hal dengan tak ada debat, menjadi sebuatu hipotesis, fiktif, ataupun aksioma. Ini dibutuhkan guna tak bisa menggoyangkan lapisan bangunan tata hukum yang akan menjadi gantung ataupun dasarnya diri padanya.

Staatgrundgesetz menjadi bagiannya norma hukum[102] di bawahnya norma fundamental negara. Norma dari aturan dasar negara yang sifatnya pokok dan sebagai aturan umum yang sifatnya garis besar, sehingga masih menjadi aturan umum yang sifatnya garis besar hingga norma tunggal dan tak ada norma sekundernya. Pada tiap

---

[99]Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan, Jilid 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan).* Kanisius, Yogyakarta, hlm. 45.

[100]Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review.* Cetakan Pertama UII Press, Yogyakarta, hlm. 48.

[101]Aziz Syamsuddi. 2011. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang.* Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 14-15.

[102]Yuliandri. 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik.* PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 21.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

pokok negara[103] umumnya mengatur sesuatu terkait pembagian kekuasaan negara pada pemerintah serta hubungannya lembaga tinggi didalamnya dan diantara negara dengan warganya.[104]

Formell Gesetz sebagai norma yang posisinya di bawahnya aturan dasar pokok negara. Norma pada UU menjadi hukum konkret serta terinci dan tak bisa langsung diberlakukan. Norma hukum pada UU telah ada norma yang isisnya sanksi pidana ataupun perdata.[105] Dan juga UU berbeda dengan peraturan lainnya, dikarenakan UU sebagai norma hukum yang pembentukannya dari lembaga legislatif. *Verordung* dan *Autonome Satzung*, merupakan peraturan di bawah UU, dimana peraturan pelaksanaannya sumbernya pada kewenangan delegasinya, sedangkan peraturan otonom dari kewenangan atribusinya.[106]

Pernyataan di atas sebenarnya mendapat kritikan dari sejumlah pakar hukum. Karena Kelsen dianggap sebagai pihak yang berpaham *Positivis*, hal tersebut karena Hans Kelsen ingin membersihkan hukum dari anasir non hukum, contohnya sejarah, moral, dan yang lain.[107]

Pada teori hierarki norma hukum, Hari Chand dan Jimly Asshiddiqie mengkritik teori dari Hans Kelsen. Jika sumber hukum misalnya kebiasaan, UU, dan Presiden, yang tak bisa disebutkan lebih tinggi dari lainnya. Dan pada sistem hukum ada standar, prinsip, kebijakan, asas penting yang tak digagas Kelsen.[108]

---

[103]SF Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara.* Liberty, Yogyakarta, hlm. 134.

[104]Ilham Bisri. 2004. *Sistem Hukum Indonesia.* Raja Grapindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

[105]Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi. 2010. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Total Media Yogyakarta, hlm. 73-74.

[106]Bivitri Susanti. 2017. "Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Jurnal Jentera*, Vol. 1, No. 2, p. 129.

[107]Ahmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis).* PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 99.

[108]Hari Chand. 1994. *Modern Jurisprudence*. International Law Book Service, Kuala Lumpur, hlm. 100.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pernyataan Kelsen dan Nawyasky tersebut merupakan Hierarki Formal[109] atau struktural yang bersifat kaku sesuai urutan hierarkis norma-norma peraturan perundang-undangan, dimana posisi hierarki normanya tergantung kepada pengaturan yang secara formal[110] atau resmi ditentukan oleh atau berdasarkan undang-undang yang berlaku[111] yang berimplikasi juga pada hierarki struktur susunan kelembagaan organisasi negara menjadi semakin berjenjang yang cenderung mengganggu efisiensi dan efektivitas. Struktur komando tidak bekerja efektif dan jenjang birokrasi menjadi berbelit-belit dan menghambat pelayanan publik. Oleh sebab itu, untuk memenuhi tuntutan perkembangan modern dewasa ini, seperti penulis contohkan yaitu peraturan kebijakan, hal ini merupakan inovasi ahli manajemen organisasi atau otoritas juga terus berkembang ide-ide baru reformasi birokrasi yang dinilai lebih memberikan jaminan efisien dan efektivitas pelayanan publik yang berkualitas.

Untuk itu, pemahaman mengenai sistem hierarki norma hukum[112] yang terkait dengan sistem hierarki kelembagaan organisasi negara harus direkonstruksi dengan lebih tepat dalam rangka memenuhi perkembangan kebutuhan zaman.[113] Sekarang perlu dikembangkan pengertian baru bahwa hierarki norma hukum seperti yang tergambar dalam teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tidak mutlak harus dipahami seakan pasti menentukan hierarki kelembagaan

[109]H. Widhiastuti. 2012. "The Effectiveness of Communications in Hierarchical Organizational Structure". *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 2, No. 3, p. 113.

[110]R. Dewan, A. Seidmann, & S. Sundaresan. 1997. "Communications in Hierarchical Organizations and Standards Policies for Information Technology". *International Journal of Electronic Commerce*, Vol. 1, No. 3, p. 43-63.

[111]Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1986. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Cetakan Ke-2, Alumni, Bandung, hlm. 27-31.

[112]Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. 2006. *Theory Hans Kelsen tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 110.

[113]Ahmad Sukardja. 2012. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 64.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

organisasi negara.[114] Sebaliknya, hierarki susunan kelembagaan organisasi negara juga tidak mutlak menentukan hierarki norma hukum.[115]

Sementara itu, hierarki fungsional didasarkan atas prinsip delegasi kewenangan untuk mengatur berdasarkan UU (*legislative delegation and sub delegation of rule-making power*).[116] Berikut Komparasi Hierarki Norma Hukum di Indonesia:

Tabel 2.1. Komparasi Hierarki Formal dan Hierarki Fungsional[117]

Hierarki Formal	Hieraki Fungsional
Norma peraturan perundang-undangan tergantung kepada pengaturan yang secara formal atau resmi ditentukan oleh atau berdasarkan undang-undang yang berlaku.	Didasarkan atas prinsip delegasi dan kewenangan untuk mengatur berdasarkan undang-undang.
Peraturan perundang-undangan ditentukan langsung oleh undang-undang mana yang tinggi serta rendah	Hierarki tak ditentukan pada kedudukan peraturan perundang-undangan, melainkan tergantung pendelegasian dan kewenangan yang ada dalam undang-undang
Pelimpahan delegasi dan kewenangan dapat ditentukan oleh undang-undang harus kepada aturan tingkatan di bawahnya (abstrak, universal dan umum) mulai: a. Sub delegasi oleh peraturan pelaksana undang-undang *(secondary legislation)/delegated regulation* dilanjutkan b. Status hierarkis yang lebih rendah *(tertiary regulation)* atau *"sub-delegated regulation"*	Pelimpahan kewenangan dibagi dalam beberapa tingkat: a. Sub delegasi oleh peraturan pelaksana undang-undang (*secondary legislation*)*/delegated regulation* atau b. Aturan di atas bisa mendelgasikan langsung kepada status hierarkis yang lebih rendah (*tertiary regulation*) atau "*sub-delegated regulation"*
Sama-sama berdasarkan undang-undang	Sama-sama berdasarkan undang-undang

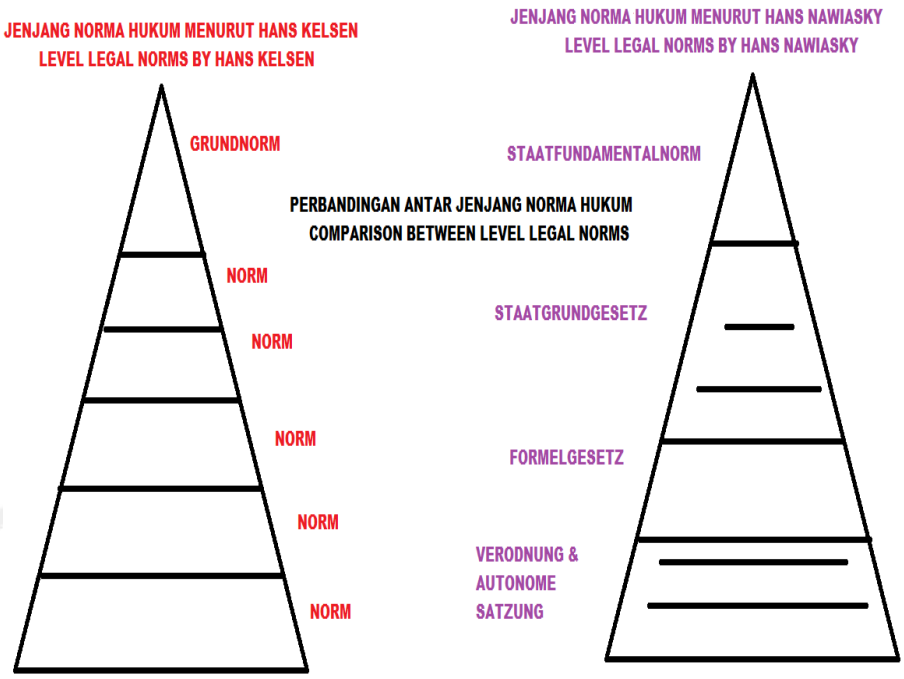
[114]Sri Soemantri. 1993. *Susunan Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia.* Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 29.

[115]Jimly Ashiddiqie. 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum.* Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 138-139.

[116]Isnawati. "Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundangundangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di Indonesia Saat Ini". *Jurnal Hukum Responsif FH UNPAB.*

[117]*Ibid*, hlm. 164-165.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id



Gambar 2.1. Perbandingan antar Jenjang Norma Hukum

2) *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Asas berikut bermakna jika aturan hukum khusus mengesampingkan yang umum.[118] Prinsip yang harus diperhatikan pada asas ini yakni:[119]

a) Ketentuan yang bisa diperoleh di aturan hukum umum tetaplah diberlakukan terkecuali yang diaturnya khusus pada aturan hukum khusus itu.

b) Ketentuan *lex specialis*[120] haruslah sama derajatnya pada *lex generalis* (UU dengan UU).[121]

---

[118]Shinta Agustina, dkk. 2010. "Persepsi Aparat Penegak Hukum tentang Pelaksanaan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* dalam Sistem Peradilan Pidana". *Laporan Penelitian*, LPPM-Unand, Padang, hlm. 42.

[119]Marjono Reksodiputro. 1994. *Sistem Peradilan Pidana.* Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, hlm. 85.

[120]Eddy OS Hiariej, dkk. 2009. "Persepsi dan Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* di Kalangan Penegak Hukum". *Laporan Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm. 5.

[121]Franky Satrio Darmawan dan Dian Adriawan Daeng Tawang. 2018. Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* terhadap Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam Tindak Pidana Perjudian Togel Secara Online: Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 599/PID.B/2018/PN.Jkt Utr. *Jurnal Hukum Adigama*, Vol. 4 No. 3, hlm. 23.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

c) Ketentuan *lex specialis*[122] berada pada lingkungan hukum sama pada *lex generalis*.[123] Kitab UU Hukum Dagang dan Perdata sama pada bagian Hukum Keperdataan.[124]

3) *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Aturannya hukum terbaru mengesampingkan yang lama. Asas ini mewajibkan pemakaian hukum baru.[125]

Asas berikut berprinsip yakni:

a) Aturan hukum baru haruslah sederajat ataupun lebih tinggi dari yang lama;

b) Aturan hukum baru serta lama mengaturnya aspek sama.

Asas berikut memiliki maksud pencegahan dualisme dimana memunculkan ketidakpastian hukumnya. Karena asas ini[126], ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.[127]

c. Dari Sudut Pandang

Norma hukum dapat dilihat dari sudut pandang yakni sifat, *addresat* dan daya kerja.[128] Agar mudah dikenal dan menghindari penggunaan norma yang keliru serta tidak semua norma hukum memiliki karakteristik yang selalu sama, maka norma hukum jika dilihat dari sudut pandangannya antara lain:

---

[122]Edward Omar Sharif Hiariej. 2021. "Asas *Lex Specialis Systematis* dan Hukum Pidana Pajak (*Principle of Lex Specialist Systematic and Tax Criminal Law*)". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 21, No. 1, p. 5.

[123]Anton Suriyadi Siagian. 2021. *Tindak Pidana Narkotika (Lex Specialis Derogat Legi Generalis*), Universitas Jakarta.

[124]Shinta Agustina. 2014. "Implementasi Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* dalam Sistem Peradilan Pidana". *Jurnal MMH*, Vol. 44, No. 4, p. 504.

[125]Sudikno Mertokusumo. 2014. *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*. Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 5.

[126]Pery Rehendra Sucipta, Irwandi Syahputra, dan Roni Sahindra. 2020. "*Lex Specialis Derogat Legi Generali* Sebagai Asas Preferensi dalam Kecelakaan Angkutan Laut Pelayaran Rakyat". *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan,* Vol. 8, No. 1, p. 141.

[127]Enschede Ch. J. 2002. *Beginselen Van Strafrecht*, Kluwer, Deventer, hlm. 186.

[128]Christiani Widowati. 2021. "Hukum Sebagai Norma Sosial Memiliki Sifat Mewajibkan". *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1, p. 156.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Tabel 2.2. Norma Hukum dari Sudut Pandang[129]

No	Sudut Pandang	Macam	Keterangan
1	*Addresat*	1. Umum (Semua orang) 2. Individual (Tertentu)	Konvensional, absurd Konvensional aktual Perseorangan absurd Perseorangan actual
2	Hal yang Diatur	Abstrak (Hal Umum) Konkret (Hal khusus dan Nyata)	
3	Daya Berlaku	*Einmahlig* (Sekali Selesai) *Dauerhaftig* (Terus Menerus)	
4	Wujud, materi	Singular Rangkap	
5	Sifat	*Regeling* (Aturan) *Beschiking* (Ketetapan)	✓ *Regeling* (bersifat Umum, Abstrak/ Universal, Berlaku Terus Menerus). ✓ *Beschiking* (Bersifat Khusus, Individual, Berlaku Sekali)
6	Sistem	*Nomostatic* (Isi) *Nomodynamics* (Bentuk)	

Tabel 2.2 di atas termasuk dalam metode terkait pada perumusannya unsur serta ketentuan di norma[130], misalnya:

1) Obyek Norma[131]: mengacu kepada perilaku yang dikehendaki/ dipengaruhi oleh norma.
2) Subyek Norma: (*Addressat Norma*): orang-orang yang dikehendaki untuk melakukan perilaku tersebut.[132]

[129]Rahmat Trijono. 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan.* Cetakan Kedua, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 34-35.

[130]Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah.* Alumni, Bandung, hlm. 175.

[131]Ni'matul Huda. 2004. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review.* FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 73.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

3) Operator Norma: cara bagaimana perbuatan/perilaku tersebut dilakukan, baik melalui suruhan, larangan, pembebasan atau perizinan.[133]
4) Kondisi Norma: mengacu kepada keadaan bagaimana suruhan/ larangan/pembebasan/perizinan itu dilakukan.[134]

Norma hukum umumnya dapat diklasifikasi dalam beberapa bagian:[135]

1) Norma Hukum Umum dan Individual

   Norma hukum menurut alamat penujuannya atau siapa yang ditujunya. Norma umum ini ditujukan bagi banyak orang, dan yang individual pada orang tertentu.[136]
2) Norma Hukum Abstrak Konkret[137]

   Norma hukum bisa dibedakan menurut hal ataupun perbuatan yang diaturnya yakni norma hukum abstrak dan konkret. Norma hukum abstrak membuat perumusan sebuah perbuatannya secara abstrak, dan norma hukum konkret secara *real*.[138]
3) Norma Hukum *Einmahlig* dan *Dauerhaftig*[139]

   Norma hukum *einmahlig* sebagai norma yang diberlakukan sekali saja, sedang *dauerhaftig* diberlakukan selalu.[140]

---

[132]Vica J. E. Saija. 2014. "Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Menurut Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Sasi*, Vol. 20, No. 2, p. 12.

[133]Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum.* Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 33.

[134]I Dewa Gede Palguna. 2008. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm. 17.

[135]J.J.H. Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum* (Alih Bahasa: B. Arief Sidharta), Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 119.

[136]Tanto Lailam. 2018. "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum di Indonesia Th*e Institutional Arrangement of Legal-Norms Review in Indonesia*". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 1, p. 210.

[137]Azhari. 1985. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya.* UI Press, Jakarta, hlm. 23.

[138]Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris.* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 108.

[139]M. Nasroen. 1957. *Asal Mula Negara*. Beringin, Jakarta, hlm. 51.

[140]Djokosutono. 1982. *Ilmu Negara, Kumpulan Kuliah yang Disunting oleh Harun Al Rasyid.* Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 178-179.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

4) Norma Hukum Tunggal dan Berpasangan

Norma hukum tunggal berdiri sendiri atau tak dibarengi norma hukum lainnya.[141] Isinya[142] yakni sebuah perintah melakukan tindakan, dan norma hukum berpasangan terdapat beberapa normanya, norma primer dan sekunder. Norma hukum sekunder sebagai cara pencegahan jika norma primer tak bisa dilakukan.[143]

2. Regulasi Basis Kerakyatan sebagai Model Pengembangan untuk Mensinergikan Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Saat menjadi negara hukum, Indonesia memakai paham kedaulatannya rakyat[144], guna penyelenggaraan kekuasaannya. Pada perjalanan sejarahnya, istilah negara sudah sejak abad sebelum Masehi. Socrates, Plato, dan Aristotels[145] sudah mengajarkan beberapa teori kenegaraannya.[146] Pemikirannya hingga saat ini memiliki pengaruh besar walau waktu itu definisi negara hanya tekait lingkungan kota ataupun dalam bentuk kceil dan majemuk yang disebut *"Polis"*.[147]

Sebelum Indonesia merdeka tepatnya di tahun 1932 salah satu dari pendiri negara telah menggambarkan paham kerakyatan atau kerakyatan secara singkat, kerakyatan sendiri sebenarnya merupakan bagian dari unsur negara yang kedudukannya sebenarnya tidak sekuat penguasa (cenderung represif), apalagi dalam bertindak dan membentuk suatu

---

[141]Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayu Media Publishing, Malang, hlm. 57.

[142]Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 14.

[143]*Ibid.*

[144]Lihat Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Perubahan Ketiga).

[145]Mahfud dan Patsun. 2009. "Mengenal Filsafat antara Metode Praktik dan Pemikiran Socrates, Plato dan Aristoteles". *CENDEKIA: Jurnal Studi Keislaman*, Vol. 5, No. 1, p. 120.

[146]Kaelan. 2002. *Filsafat Bahasa: Realitas Bahasa, Logika Bahasa Hermeneutika dan Posmodernisme*. Paradigma, Yogyakarta, hlm. 88.

[147]Henny Andiriani. 2019. "Politik Hukum Perundang-Undangan pada Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Undang-Undang yang Responsif". *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Kerjasama Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program *Rule of Law Fund* serta *International Development Law Organization* (IDLO), Penerbit Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan (YSHK), Jakarta, hlm. 26.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

instrumen, bahkan berpikir menuju visi misi suatu bangsa, menurut Kranenburg dalam Muhammad Hatta yang menyatakan kecuali seluruh rakyat memiliki kesadaran penuh bahwa rakyat di atas kedaulatan dan hukum yang mereka miliki merupakan modal mereka untuk hidup teratur, tersusun dan terikat.[148] Kemudian penguasa kembali memikirkan untuk rakyat dalam pemecahan persoalan dan pemenuhan hak-haknya secara utuh di bidang politik[149], berserikat dan berkumpul yang merupakan *soko guru* yang penting dalam demokrasi Indonesia (*responsive*).[150] Mohammad Hatta dalam bukunya Ke Arah Indonesia menyatakan presepsi beliau mengenai faham kebangsaan dan kerakyataan, dimana makna kerakyataan itu adalah bahwa kedaulatan ada pada rakyat.[151] Segala Hukum (*Recht*, peraturan-peraturan) haruslah merujuk pada perasaan keadilan[152] dan kebenaran yang hidup dalam jiwa rakyat, dan aturan sepatutnya sempurna dan bermanfaat jika memang aturan tersebut berpatokan pada kadaulatan rakyat.[153] Kedaulatan rakyat menjadi dasar dalam kehidupan manusia yang beradab.[154] Setiap bangsa sepatutnya mampu menentukan nasib dirinya sendiri bukan elite, dalam arti kebersamaan atau kolektivisme dalam semua aspek kehidupan.[155]

Jimly Assidiqie memberikan pemahaman lebih lanjut terkait kedaulatan rakyat memiliki hakikat kekuasaannya dari rakyat yang pengelolaannya oleh rakyat dan bagi rakyat. Pada sistem *particpaty democracy* terdapat pengembangan tambahan bersama rakyat, hingga

---

[148]Muhammad Hatta. 1976. *Indonesia Merdeka*, Cetakan Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 104.

[149]Swift A. 2001. *Political Philosophy: A Beginners' Guide For Students and Political*. Polity Press, Cambridge, p. 234.

[150]*Ibid*.

[151]A. Sudirman. 2007. *Hati Nurani Hakim dan Putusannya, Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku (Behavioral Jurisprudence): Kasus Hakim Bismar Siregar*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 99.

[152]J. Rawls. 2006. *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosialf dalam Negara*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 90

[153]Yustinus Suhardi Ruman. 2012. "Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan". *Humaniora*, Vol. 3, No. 2, p. 347.

[154]Komisi Hukum Nasional. 2010. *Problematika Penegakan Hukum: Kajian Reformasi Lembaga Penegak Hukum*. Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, hlm. 45.

[155]Muhammad Hatta. 1994. *Ke Arah Indonesia Merdeka* 1932, Dekopin, Jakarta.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

kekuasaannya pemerintah itu dari, untuk, oleh, serta bersama rakyat[156], kedaulatan rakyat adalah kedaulatan di tangan rakyat, rakyatlah yang memiliki kekuasaan paling tinggi di negara, dimana negara memiliki peran penuh sebagai pengelola organisasi kekuasaannya, negara membuat rakyatnya makmur.[157] Negara menjadi peralatan yang berperan mengatur tingkah laku dan membuat tertib hukum kepada warganya untuk baik di dalam masyarakat.[158] Dalam hubungan hukum (dalam rangkaian aturan dan kebijakan)[159], dengan kedaulatan rakyat. Marsilius berpendapat, terbentuknya negara karena perjanjiannya dari rakyat, dimana hidup bersamaan guna menyelenggarakan agar damai.[160] Terbentuknya negara berdasarkan perjanjian rakyatnya karena disebabkan adanya penundukan diri (*factum subjectiones*) yang sifatnya *consessio* dan *tranlatio*.[161] Penundukannya yang terbatas ini kehendaknya dari rakyat.[162] *Consessio*[163] kekuasaannya penguasa hanyalah guna penyelenggaraan ataupun menjalankan kekuasaannya dari rakyat (eksekutif).[164] Sedang *tranlatio* adalah pendudukan dengan mutlak pada penguasa yang sudah terpilih serta hak menciptakan UU di tangan rajanya, maka kekuasannya ini diberikan tak hanya eksekutif tapi juga konstitusif.[165] Dengan demikian penulis telah mendeskripsikan kedaulatan rakyat atau kerakyatan yang merupakan pemegang sebenarnya kekuasaan yang ada dalam negara Indonesia dan

---

[156]Jimly Assidiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 45.

[157]Azmi. 2018. "Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan". *Alqalam*, Vol. 35, No. 1, p. 75.

[158]Henny Andiriani. *Op.Cit*.

[159]Theo Huijbers. 1995. *Filsafat Hukum.* Kanisius, Yogyakarta, hlm. 41.

[160]Henny Andiriani. *Loc.Cit.*

[161]Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum.* Kencana, Jakarta, hlm. 137.

[162]Iwan Erar Joesoef. 2018. "Gagasan Perwakilan Masyarakat Hukum Adat dalam Dewan Perwakilan Daerah: Keseimbangan antara Kepentingan Individualitas dan Kolektivitas dalam Pelaksanaan Demokrasi". *Jurnal Seminar Nasional Hukum*, Universitas Negeri Semarang, UNNES Law Journal, Vol. 4, No. 3, p. 35

[163]Quirico G. Serina. 1999. "*An Overview of the Legal Aspects of Concession Agreements in Latin America*". (5ILSA J. Int'l & Comp. L.371*) ILSA Journal of International and Comparative Law.* Spring , p. 373.

[164]Lutfi Effendi. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 47.

[165]Soehino. 2004. *Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta, hlm. 65.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

dibatasi dengan paham negara hukum guna menyeimbangkan hak dan kewajiban dari unsur-unsur negara tersebut.

Adapun kajian awal yang ingin penulis sampaikan adalah meletakkan paham kedaulatan kerakyatan serta negara hukum menjadi bagian cita hukum yang menurunkan paham tersebut pada asasnya peraturan perundang-undangan serta Asas-asas Pemerintahan yang Baik sebagai formulasi untuk mensinergikan kedua produk, tetapi pada dasarnya sistem hukum Indonesia didominasi oleh sistem *civil law* yang berakibat pada munculnya kepastian hukum/formal semata yang mendorong munculnya tindakah hukum represif serta ketidakjelasan jenis hiererkisitas yang terbagi menjadi dua formal *(civil law)* dan substansi (*Common law).* Namun demikian, penulis berpendapat bahwa model pengembangan regulasi berbasis kerakyatan ini berlandaskan dari bentuk ekspresi dari kedaulatan rakyat untuk mengatur dirinya sendiri. Jimly Ashiddiqie merincikan bahwa legislasi ini adalah berdasarkan kedaulatan rakyat dengan maksud tidak boleh ada orang lain atau lembaga lain atau rakyat dan negara lain yang dapat mendiktekan norma aturan yang bermaksud membebani rakyat yang telah berdaulat dengan kewajiban-kewajiban yang rakyat sendiri tidak menyepakatinya/tidak berdasar pada *consensus*.[166] Demikian tidak ada lembaga lain atau rakyat negara lain yang dapat memaksakan kehendak dengan menetapkan suatu hukum baik itu secara represif maupu otonom yang berimplikasi mengurangi hak dan kebebasan rakyat Indonesia yang berdaulat dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara merdeka, karena berhak yang mengatur dirinya sendiri dan merdeka adalah rakyat Indonesia itu sendiri, yaitu rakyat yang berkedaulatan. Pengaturan tersebut dituangkan oleh rakyat melalui undang-undang sebagai produk seluruh rakyat. Karena itu dapat dikatakan, tidak boleh ada hak rakyat yang dikurangi kecuali memakai UU ataupun berdasarkan pada UU, dan tak boleh terdapat kewajiban yang

[166]Iwan Erar Joesoef. 2021. "Pemberian Konsesi Pengelolaan Sumber Daya Alam oleh Pemerintah Kepada Investor di Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat". *Jurnal Hukum dan Peradilan,* Vol. 10, No. 3, p. 362.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

dibebankan kepada rakyat kecuali memakai UU ataupun berdasarkan UU.[167]

Melalui dasarnya tersebut basis kerakyatan atau kedaulatan rakyat merupakan hal yang sangat prinsip dalam perjalanan kenegaraan bangsa Indonesia, tetapi perlu ditumbuhkan sikap konsistensi terhadap mempertahankan eksistensi kedaulatan rakyat Indonesia melalui regulasi yang terkadang berjalan represif.[168] Hingga Yuliandri[169] menggagas konsep "berkelanjutan" sebagai wujud mempertahankan basis kerakyatan atau kedaulatan rakyat yang terkikis dengan keberhadiran Peraturan Kebijakan yang bersifat represif yang dimaksud.[170] Sebenarnya konsep undang-undang atau regulasi sering digunakan dalam kajian lingkungan dan hukum lingkungan, khususnya berkait dengan isu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).[171] Pembentukan peraturan perundang-undangan diarahkan kepada kehidupan bermasyarakat, yang didalamnya mempersyaratkan adanya kepastian, konsistensi dan kepercayaan rakyat atas kualitas regulasi benar-benar tidak pudar dengan adanya peran otoritas yang represif.[172] Dengan demikian, pembangunan hukum yang berkelanjutan menghendaki adanya suatu peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan pula. Hal ini pernah disampaikan oleh Drupsteen dalam Biezeveld[173] yakni:

> *"Wetgeving is op de samneleving gericht en vereist zekerheid, consistentie en betrouwbaarheid. Duurzame ontwikkeling vraagt dus om duurzame wetgeving. Het is nodig om de begrippen*

---

[167]Jimly Ashidiqie. 2020. *Loc.Cit.*, hlm. 260.

[168]Philippe Nonet & Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition*: *Toward Responsive Law.* Harper and Row Publisher, London, p. 102.

[169]Yuliandri. 2020. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan.* Cetakan ke-2, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 167-169.

[170]S. Brodjo Soedjono. 2000. "Hukum Represif dan Sistem Produksi Hukum yang Tidak Demokratis". *Jurnal Hukum*, Vol. 13, No. 7, p. 162.

[171]Agus Raharjo. 2001. "Fleksibilitas Hukum (Sikap Hukum Menghadapi Perkembangan Jaman)". *Jurnal Kosmik Hukum*, Vol. 1, No. 1, p. 67.

[172]Henry Arianto. 2010". Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia". *Lex Jurnalica*, Vol. 7, No. 2, p. 116.

[173]G. A. Biezeveld. 2002. *Duurzame Milieuwetgeving.* Boom Juridische Iutgevers, hlm. 394.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

> *duurzame wetgeving ook in ons land verderuit te werken als grondslag voor een duurzame samenleving"* dengan arti sebagai berikut: perundang-undangan berorientasi pada masyarakat dan membutuhkan kepastian, konsistensi, dan keandalan. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan membutuhkan legislasi yang berkelanjutan. Konsep legislasi berkelanjutan di negara kita perlu dikembangkan lebih lanjut sebagai dasar masyarakat yang berkelanjutan perundang-undangan berorientasi pada masyarakat dan membutuhkan kepastian, konsistensi, dan keandalan. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan membutuhkan legislasi yang berkelanjutan. Konsep legislasi berkelanjutan di negara kita perlu dikembangkan lebih lanjut sebagai dasar masyarakat yang berkelanjutan.[174]

Kemudian, Yuliandri mengilustrasikan dan mencontohkan pada peraturan perundang-undangan pada bidang hukum lingkungan[175], persyaratan untuk melaksanakan kebijaksanaan lingkungan[176] adalah adanya pembinaan peraturan perundang-undangan lingkungan yang tangguh[177], dipersiapkan secara cermat, dengan memperhitungkan unsur-unsur keterpaduan dan sinergi dalam sistem pengaturan sehingga efektivitasnya dapat tercapai secara maksimal.[178] Dengan kerangka berpikir seperti itulah, diperlukan suatu kajian guna merangkai dan mensinergikan keberadaan peraturan perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan secara terintegrasi yang berbasis kerakyatan melalui pemilihan beberapa asas hukum yang baik menjadi ikhtiar bagi penulis untuk meminimalisir konfliktual, melampaui kewenangan, menegakkan asas hierarkisitas formal.

---

[174]Drupsteen, *Duurzaameheid (Opini)*, in Milieu & Recht, Jaargang, 27 Januari 2000, W.E.J Tjeenk Willink, 2000, hlm.1.

[175]Husein, Harun M. 1993. *Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan, dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 54.

[176]Bambang Daru Nugroho, 2015. *Hukum Adat, Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Kehutanan dan Perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat,* PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 25.

[177]Dindin M Hardiman, 2016. "Asas Ultimum Remidium dalam Penegakan Hukum Administrasi Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup". *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol. 4, No. 2, p. 157.

[178]Siti Sundari Rangkuti. 2005. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Edisi Ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 113.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

3. Perkembangan Perundang-undangan dari Masa ke Masa

a. Hierarki dari Masa ke Masa dan Dasar Hukum Terkait Regulasi

Dari lahirnya NKRI saat kemerdekaan[179], hingga adanya KRIS, UUDS 1950, UUD 1945[180] serta amandemen UUD 1945 masalah tata urutan norma hukum tak pernah diaturnya tegas.[181] UUD[182] 1945 pada dalam periode awal diberlakukan (Agustus 1945-1949), periode dua (5 Juli 1959 hingga Oktober 1999), serta periode tiga (sejak perubahannya UUD 1945 pada 19 Oktober 1999 - sekarang) hanyalah ada penetapan 3 jenis peraturan atau UU, Perpu, dan PP.[183]

b. Hierarki Regulasi Perundang-undangan dari Masa ke Masa

1) Era Kemerdekaan (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949)
   a) UUD 1945
   b) UU/ Perpu[184]
   c) PP
   d) Peraturan Menteri[185]
2) Era Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950)
   a) Konstitusi RIS 1949
   b) UU/UU Darurat
   c) PP
3) Era Berlakunya UUDS 1950 (17 Agustus 1950 - 05 Juli 1959)[186]

---

[179]Alfi Fahmi Adicahya. 2012. *Hierarki Urutan Peratutan Perundang-Undangan di Indonesia*, Artikel, Jakarta, hlm. 1.

[180]Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind. Hill. Co., Jakarta, hlm. 2-3.

[181]*Ibid.*, hlm. 69.

[182]Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 10.

[183]Irwandi. "Kedudukan Tap MPR dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang Undangan di Indonesia". *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 3, p. 23-34.

[184]B.D. Anggono. 2014. *Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-Undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012).* Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 67.

[185]Satya Arinanto. 2011. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia.* Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 250.

[186]Ekatjahjana W. 2008. *Pengujian Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Pustaka Sutra, Jakarta, hlm. 89.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

a) UUDS Tahun 1950
b) UU/UU Darurat
c) PP
d) Kepres
e) Peraturan Menteri
f) Keputusan Menteri
g) Peraturan-peraturan Tingkat Daerah

4) Era Berlakunya Dekrit 05 Juli 1959[187]
   a) UUD 1945
   b) Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
   c) UU/Perpu
   d) Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden
   e) Keputusan Presiden
   f) Peraturan Menteri
   g) Keputusan Menteri
5) Era Berlakunya Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia (Jo. Tap. MPR No. V/MPR/1978)[188]
   a) UUD 1945
   b) Tap MPR
   c) UU/Perpu
   d) PP
   e) Keppres
   f) Inpres
   g) Peraturan Pelaksana Lainnya: (seperti Keputusan Menteri dan Instruksi Menteri).[189]

---

[187]Dekrit 05 Juli 1959 yang mengakhiri pemberlakuan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dikukuhkan secara aklamasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 22 Juli 1959 (sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara No. 75 tahun 1959) dan pada tanggal 26 Nopember 1959 Presiden Soekarno pernah mengirim Surat Presiden kepada Ketua DPR No. 3639/HK/1959 yang melatarbelakangi pembentukan Penetapan Presiden (Penpres) dan Peraturan Presiden (Perpres).

[188]Ranggawidjaja R. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung, hlm. 99.

[189]A'an Efendi. 2019. "Problematik Penataan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal VEJ*, Vol. 5, No. 1, p. 35.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

6) Era Berlakunya Tap. MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan[190]
   a) UUD 1945
   b) Tap MPR
   c) UU
   d) Perpu
   e) PP
   f) Keppres
   g) Perda.
7) Era Berlakunya Pasal 7 UU. No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan[191]
   a) UUD 1945
   b) UU/Perpu[192]
   c) PP
   d) Peraturan Presiden[193]
   e) Perda.

4. Pembadanan Regulasi Berbasis Kerakyatan dalam Pembangunan Hukum

Tertib hukum sebenarnya dibagi menjadi dua bagian, yakni responsif/populistik dan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis/ represif[194] seperti apa yang pernah disampaikan oleh Moh. Mahfud MD[195] yakni:

---

[190]Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya.* Kanisius, Yogyakarta, hlm. 48-49.

[191]Philipus M. Hadjon. 2004. *Analisis Terhadap UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.* Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 3-4.

[192]Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum.* Prenada Media, Jakarta, hlm. 93.

[193]Hamid S. Attamimi. 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV. *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 28.

[194]Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.Cit.*, hlm. 18.

[195]Moh. Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum Indonesia.* LP3ES, Jakarta, hlm. 25.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

> Regulasi populistik ialah regulasi yang menggambarkan rasa adil serta sesuai keinginan masyarakat. Pada pengerjaan dan penyusunannya memunculkan peran besar serta pastisipasinya golongan ataupun individu pada masyarakat. Akhirnya merujuk pada populistik terhadap tuntutan golongan-golongan sosial atau individu.

Artinya Moh. Mahfud MD menerangkan bahwa regulasi ortodoks/ represif adalah regulasi yang memiliki esensi lebih mencerminkan persepsi oleh pemangku kepentingan politik, keinginan para pemengang kekuasaan, bersifat positivis-instrumenalis. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks jarang peka terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat. Berbanding terbalik dengan hukum responsif. Hukum responsif[196] cenderung diciptakan cukup obyektif dan cukup otoritatif untuk mengendalikan pembuatan regulasi yang berkesesuaian untuk kebutuhan bangsa atau masyarakat. Terkait aturan yang baik berdasarkan konsensus hal ini sistem hukum Pancasila yang merupakan konsekuensi logis sebagai ideologi terbuka.[197] Dalam pandangan filsafat misalnya, Pancasila bisa diartikan sebagai pandangan hidup bangsa (*way of life*) dan dasar falsafah ideologi bangsa.[198]

Pancasila dianggap menjadi *modus vivendi* ataupun kesepakatan dimana menyatukan seluruh ikatan primordialnya pada sebuah bangsa serta tumpah darah Indonesia yang luas serta majemuk pada prinsipnya persatuan[199], artinya Pancasila secara obyektif[200] merupakan hasil kristalisasi segala keinginan luhur watak dan karakteristik, aturan dan kesepakatan yang tidak tertulis secara konkret yang dipelihara dijaga dan

---

[196]Martin Jimung. 2005. *Politik Lokal dan PemerintahanDaerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yayasan Pustaka Nusatama, Yogyakarta, hlm. 89.

[197]Yunanto. 2011. "Menuju Strategi Pembangunan Hukum Responsif". *Jurnal MMH*, Vol. 39, No. 2, p. 167.

[198]Diki Caniago. 2017. "Degradasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Negara Hukum Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Prosiding Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum Pembahasan Makalah Panel 1*, hlm. 117.

[199]Jimly Assiddiqie. *Op.Cit.*, hlm. 25.

[200]Kaelan. 2016. *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Kesebelas, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 123.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

dilestarikan oleh masyarakat itu sendiri dalam bentuk nilai adat, budaya, serta agama sebelum terbentuknya negara Indonesia.[201]

Pancasila dengan sila ke-4, dimana asas-asas dalam sila ke-4 ini memaparkan bahwa: *Pertama*, kebebasan haruslah beserta tanggung jawab baik pada masyarakatnya, bangsa, dan Tuhan. *Kedua*, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. *Ketiga*, penjaminan serta mengokohkan persatuan dan kesatuan bersama. *Keempa*t, memiliki arah perbedaan pada sebuah kerjasama kemanusiaan yang memiliki adab. *Kelima*, menjunjung tinggi asas musyawarah menjadi moral kemanusiaan dengan beradab. *Keenam*, perwujudan dan dasarnya pada keadilan di sosial supaya tujuannya tercapai. Pada asas sila 4 Pancasila telah menggambarkan bahwa nilai-nilai tersebut merupakan pilar yang perlu dikonkritisasikan atau diwujudkan dalam kehidupan bersama, yakni bernegara yang baik terkait bebagai aspek.[202] Dengan mewujudkan cita hukum yang tertuang dalam sila 4 tersebut, maka Huntington dan Nelson menyatakan pentingnya partisipasinya politik atau menjadi kegiatan warga sipil dengan tujuan memberikan pengaruh mengambil putusan dari pemerintah.[203]

Bagi hukum ortodoks, usaha untuk mencapai tujuan dengan menggali nilai-nilai dalam masyarakat merupakan suatu kegiatan yang memiliki efek besar bagi sebuah lembaga hukum negara. Sebab sebagian institusi negara berpendapat lebih kecil efek dalam memelihara identitas dan mempertahankan legitimasi sekiranya dibanding harus menyediakan transparansi dalam penyusunan regulasi terhadap lingkungannya.[204]

---

[201]*Ibid.*, hlm. 124.

[202]*Ibid*., hlm. 76.

[203]Esmi Warassih. 2002. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Badan Penerbit Univerista Diponegoro, Semarang, 2001, dalam Bimo Nugroho, "Partisipasi Rakyat membuat UU", artikel *Opini* dalam Harian Kompas Tanggal 1 Agusuts 2002.

[204]*Ibid*., hlm. 39.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Suatu regulasi[205] yang baik jika regulasi dimaksud merupakan aturan dari institusi yang memiliki dan melakukan fungsi pembentuk regulasi[206] dengan tata cara yang berlaku dan kadang kala hasil *consensus* dengan pelaksana suatu aturan yang memenuhi keinginan luhur masyarakat dan dapat dipertanggungjawabkan.[207] Lon Fuller dalam Sirajuddin dkk[208] menjelaskan kriteria hukum yakni:

a. Dituruti seluruh orang;
b. Haruslah dipublikasikan;
c. Diberlakukan ke depan, bukan berlakunya surut;
d. Kaidah hukum tertulis jelas, hingga dimengerti dan penetapannya benar;
e. Haruslah terhindar dari kontradiksi;
f. Jangan mewajibkan yang tak mungkin dimiliki;
g. Haruslah bersifat konstan hingga terdapat kepastiannya hukum tapi hukum haruslah diubah apabila keadaan politik serta sosialnya berubah;
h. Tindakannya aparat pemerintah dan penegak hukumnya haruslah konsisten pada hukum yang diberlakukan.

Hukum tak steril dari subsistem kerakyatan, politik ini sering mengintervensi pembuatan serta pelaksanaan hukumnya. Pada hubungan tolak tarik di antara politik dan hukumnya, maka hukum ini dipengaruhi politik, dikarenakan subsistem politik mempunyai konsentrasi energi lebih besar dari hukum. Penelitian oleh Moh. Mahfud MD dalam Surajuddin dkk, jika konfigurasinya politik yang demokratis bisa memunculkan

---

[205]Arfan Faiz Muhlizi. 2017. "Penataan Regulasi dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional (*Regulatory Reform to Support Natonal Economic Development)*". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 6, No. 3, p. 346-367.

[206]Pocut Eliza dkk. 2016. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*. BPHN, Jakarta, hlm. 4410.

[207]Satjipto Raharjo. 2008. *Membedah Hukum Progresif*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 123.

[208]Sirajuddin dkk. 2015. *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.* Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, hlm. 33-34.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

produk hukum responsif, sedang konfigurasi otoriter bisa memunculkan yang konservatif.[209]

Terkait keadaan politik dan hukum dimana menarik ini dikemukakan Philippe Nonet dan Philip Selznick dimana mengetengahkan sebuah teori tentang keadaan dasar hukum yakni:

a. Hukum represif, yakni hukum dengan alat kekuasaan represif

Hukum represif banyak mengandalkan paksaan tanpa memikirkan kepentingan pihak masyarakat. Perhatian yang paling utama hukum represif yakni dengan terpeliharanya dan diterapkannya tata tertib, ketenangan umum, pertahanan otoritas dan penyelesaian pertikaian. Pada umumnya hukum represif menunjukkan ciri sebagai berikut: (a) Institusi-institusi hukum langsung terbuka bagi kekuasaan politik, hukum diidentikkan dengan *raison d'etat*; (b) Perspektif resmi mendominasi segalanya. Dalam perspektif ini otoritas cenderung mengindentifikasikan kepentingannya dengan kepentingan masyarakat; (c) Kepentingan bagi rakyat untuk memperoleh keadilan dimana dengan mendapatkan perlindungan serta jawaban keluhannya, jika memang ada maka sangatlah sedikit; (d) Badan khusus, misalnya polis sebagai pusat kekuasaan bebasnya; (e) Sebuah rezim hukum rangkap melembagakan keadilan kelas dengan konsolidasi serta pengesahan pola sub-ordinasi sosial; (f) Hukum serta otoritas resminya guna penegakan konformitas budaya.[210] Bagi hukum represif/ortodoks, usaha untuk mencapai tujuan dengan menggali nilai-nilai dalam masyarakat merupakan suatu kegiatan yang memiliki efek besar bagi sebuah lembaga hukum negara. Sebab sebagian institusi negara berpendapat lebih kecil efek dalam memelihara identitas dan mempertahankan legitimasi sekitarnya dibanding harus menyediakan transparansi dalam penyusunan regulasi terhadap lingkungannya.[211] Demi menjaga otoritas suatu lembaga terkadang dari tekanan pihak

[209]Sirajuddin dkk. 2015. *Op.Cit.*, hlm. 28.
[210]Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.Cit.*, hlm. 29-52.
[211]*Ibid*., hlm. 39.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

asing dalam dunia usaha di Indonesia misalnya, begitu mendominasi, akibatnya regulasi senantiasa berpihak pada pihak asing. Sebab pemerintah masih memerlukan kerjasama dan telah terlanjur mendalam.[212]

b. Hukum otonom, yakni hukum menjadi pranata bisa membuat jinak represifnya serta memberikan perlindungan integritasnya.

Karakter yang khas pada hukum otonom yakni: (1) Hukum terpisah dari politik, dengan khasnya maka sistem hukum berikut menyatakan kemandiriannya pada kekuasaan peradilan serta penciptaan garis tegas di antara fungsi legislatif serta yudikatif; (2) Tertib hukum memberikan dukungan "model peraturan". Fokusnya pada penerapan ukurannya akuntabilitas penguasa. Sekarang ini pembatasan kreativitas institusi hukum ataupun resiko campur tangannya lembaga hukum di bagian politik; (3) Prosedur merupakan "jantung hukum". Aturan serta keadilannya dan bukanlah keadilan substantif sebagai tujuan serta kompetensinya tertib hukum; (4) Taat hukum dipahami menjadi patuh pada aturan baik. Kritik hukum yang diberlakukan haruslah tersalurkan pada proses politik kehakimannya.[213]

c. Hukum responsif, yakni hukum yang penerapannya sarana respon dari kebutuhannya masyarakat

Ciri hukum ini yakni: (1) Dinamika perkembangannya terdapat peningkatan otoritas tujuan saat mempertimbangkan; (2) Tujuannya pembuatan kewajiban hukum makin bermasalah, hingga mengundurkan pengklaiman hukum pada kepatuhan serta membuat kemungkinan untuk sebuah konsepsi tatanannya tak kaku serta sifatnya perdata; (3) Mempunyai transparansi serta tidak kaku, advokasi hukum

[212]Kaelan. 2017. *Inkosistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amademen (Kajian Filosofis – Yuridis)*, Cetakan Pertama, Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia RI Kerjasama dengan Paradigma, Yogyakarta, hlm. 85.

[213]J.J.H. Bruggink, 1996. *Refleksi tentang Hukum.* Cetakan Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 53-72.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

masuk dimensinya politik serta mengubah institusi hukum atau isi ketentuan hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun juga bisa mengancam dan memperlemah integritas institusional; (4) Pada lingkungan dengan penekanan, otoritas berkelanjutan dari tujuannya hukum serta integritas pada tatanan hukum terkait model institusi hukum yang kompeten artinya hukumnya berikut mengartikan para pemegang kekuasaan mengatur harus menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang hanya melindungi kepentingan lembaga tertentu atau golongan tertentu, yang bertentangan dengan nalar publik.[214] Terkait dengan regulasi responsif yang berkelanjutan sebenarnya negara Indonesia konsep undang-undang atau regulasi sering digunakan dalam kajian lingkungan dan hukum lingkungan, khususnya berkait dengan isu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).[215] Pembentukannya peraturan hukum arahnya pada kehidupannya masyarakat, dimana ada syarat sebuah kepastian, konsisten, serta kepercayaannya rakyat atas kualitas regulasi benar-banar tidak pudar dengan adanya peran otoritas yang represif. Dengan demikian, pembangunan hukum yang berkelanjutan terdapat kehendak sebuah peraturan perundang-undangan yang lanjut juga. Hal ini pernah disampaikan oleh Drupsteen dalam Biezeveld[216] yakni:

> *"Wetgeving is op de samneleving gericht en vereist zekerheid, consistentie en betrouwbaarheid. Duurzame ontwikkeling vraagt dus om duurzame wetgeving. Het is nodig om de begrippen duurzame wetgeving ook in ons land verderuit te werken als grondslag voor een duurzame samenleving"* dengan arti sebagai berikut: Perundang-undangan berorientasi pada masyarakat dan membutuhkan kepastian, konsistensi, dan keandalan. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan membutuhkan legislasi yang berkelanjutan. Konsep legislasi berkelanjutan di negara kita perlu dikembangkan lebih lanjut

[214]*Ibid*., hlm. 73-113.

[215]Anne Rusiana, Jamal Wiwoho dan Adi Sulistiono. 2019. *Regulation for Sustainable Development in the Environment ang Forestry*. 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), Advance in Social Science, Education and Humanities Volume 358, Atlantis Press, hlm. 305-308.

[216]G.A. Biezeveld. 2002. *Duurzame Milieuwetgeving*, Boom Juridische Iutgevers, hlm. 394.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

> sebagai dasar masyarakat yang berkelanjutan perundang-undangan berorientasi pada masyarakat dan membutuhkan kepastian, konsistensi, dan keandalan.[217]

Untuk mewujudkan regulasi yang responsif serta berkelanjutan, maka patutnya Peraturan Kebijakan *(beleidsregel)* perlu diatur dalam undang-undang tersendiri untuk mencegah kesewenang-wenangan dan kejelasan dalam pengujian untuk memimalisir tindakan represif. Oleh karena itu konsepnya hukum resposif atau populistik mengarah pada tujuan mencapai sasaran baik dalam dan luar hukum.[218] Dalam hukum responsif, tatanan hukum merupakan hasil *consensus* dari barbagai pihak baik itu otoritas maupun masyarakat, bukan unggul melalui subordinasi (bersegi satu).[219] Karakteristik hukum populistik adalah mencari nilai-nilai terkandung yang berlaku pada luar tatanan para otoritas guna menyelesaikan permasalahan pada tatanan struktur masyarakat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Hukum responsif menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin atau hanya pada pemikiran otoritas semata yang dianggap mereka sebagai pandangan yang bersifat baku dan kaku.[220]

Suatu regulasi yang baik memang memiliki konten hukum yang diterima sebagai instrumen resmi dan umum serta memang benar benar hasil kesepakatan yang memecahkan persoalan di tengah masyarakat, bukan suatu produk hukum yang dibuat secara sepihak/ ortodoks oleh otoritas yang tidak ada satupun itikad untuk dibuka dan dibentangkan menjadi aturan yang baik, yang diarahkan bersifat praktis untuk hak ikhwal masalah sosial di waktu ini. Hal seperti itu

---

[217]Drupsteen. 2000. *Duurzaameheid (Opini*). in Milieu & Recht, Jaargang, 27 Januari 2000, W.E.J. Tjeenk Willink, hlm. 1.

[218]Rahmat Trijono. 2014. *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.* Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 39.

[219]Philippe Nonet and Philip Selznick. *Op.Cit.*

[220]*Ibid*.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

lebih dikenal dengan ide atau *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound.[221]

Tujuan produk hukum yang memiliki paradigma responsif memang bertujuan melindungi hukum serta menjamin HAM dan kesempatan luas bagi masyarakat yang termajinalkan untuk menata dan memperbaiki bidang sosial, ekonomi, politik, keyakinan, pendidikan, kependudukan melalui keterlibatan warga negara dalam semua lini kehidupan.[222] Hukum yang responsif yang merupakan nama lain dari hukum populistik terdapat pada masyarakat yang mentaati semangat demokrasi. Hukum populistik memperlihatkan karakter jika adanya hukum bukanlah karena hukumnya itu, bukan kepentingannya otoritas, bukan kepentingan otoritas, kepentingan golongan (otonom), melainkan hukum ada untuk kebutuhan rakyat.[223] Bersangkutan dengan sifat dasar hukum positif ini, Sunaryati Hartono melihat bahwa konstitusi Indonesia dibuat dengan lebih berpaut pada konsep hukum sebagai sarana rekayasa sosial.[224]

Roscoe Pound[225] memaparkan hukum sepatutnya lebih menekankan pada tujuan yang sebenarnya, bukan hanya keadilan yang prosedural bahkan semu.[226] Lebih dari itu hukum populistik juga memiliki kemampuan dan keadilan serta pemenuhan tuntutan masyarakat yang lebih dibanding hukum otonom ataupun represif yang

---

[221]Amrah Muslimin. 1970. "Sistem, Isi dan Beberapa Persoalan Mengenai Hukum Administrasi/ Tata Usaha Negara". Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Mata Pelajatran Hukum Administrasi/Tata Usaha Negara pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Sriwidjaya di Palembang Diucapkan pada Hari Wisuda Tanggal 10 Februari 1970, Beberapa Guru Besar berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum; Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan, Penerbit, Alumni/1981/Bandung, hlm. 22.

[222]C.F.G. Sunaryati Hartono. 2006. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 44-45.

[223]Philippe Nonet and Philip Selznick. *Op.Cit.*, hlm. 110.

[224]C.F.G. Sunaryati Hartono. *Op.Cit*., hlm. 49.

[225]Roscoe Pound. 1959. *Jurisprudence.* West Publishing, St. Paul, Minnesotta, hlm. 350.

[226]Kaelan. 2017. *Inkosistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amademen (Kajian Filosofis –Yuridis).* Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia RI, Jakarta, hlm. 171.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

merupakan hanya bagian dari aturan teknis setelah peraturan perundang-undangan diberlakukan.[227]

Penulis berpendapat bahwa pernyataan Ibnu Sina Candranegara memiliki pemikiran sama dengan hukum responsif/populistik itu sendiri, suatu regulasi yang baik memiliki 3 (tiga) kriteria dengan rincian sebagai berikut:

1) Regulasi dipertahankan dengan syarat:
   a) Tidak berpotensi konflik (ego sektoral).
   b) Dibutuhkan masyarakat dan adanya partisipasi masyarakat.
   c) Regulasi ramah urusan.
2) Regulasi yang mudah untuk diperbaiki dan dapat diuji.
3) Regulasi yang dapat tidak diberlakukan karena berbagai macam pertimbangan.

Masalah sesungguhnya sejumlah undang-undang memicu persoalan serius, terutama ketidakpastian hukum lebih pada ketidakseriusan dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan undang-undang lain. Baginya, pada titik ini, menghilangkan ego sektoral kementerian/lembaga dalam menentukan substansi undang-undang menjadi keniscayaan. Selain itu, pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat juga harus dilakukan lintas komisi. Selama ego sektoral dan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat tidak diperbaiki, kehadiran norma hukum secara luas tidak harmonis dan tidak sinkron sulit dihindari. Menurut Maria Farida Indrati dalam Ibnu Sina mengemukakan sebaliknya, bahwa saat ini berbagai materi muatannya haruslah cukup diatur melalui peraturan perundang-undangan di bawah UU justru ada pemaksaan diatur memakai UU. Jika pengaturan dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya UU, maka pelaksanaannya lebih sederhana serta anggarannya sedikit.[228]

[227]Philippe Nonet and Philip Selznick. *Op.Cit.*, hlm. 92.
[228]Ibnu Sina Candranegara, *Op.Cit.*, hlm. 216.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Seidman dkk dalam menjelaskan setidaknya terdapat dua alasan urgensi pengaturan dalam bentuk undang-undang. *Pertama*, alasan kebutuhan untuk memerintah. Menurutnya pemerintah menjunjung tinggi kebergunaan undang-undang dalam menjalankan roda pemerintahan. *Kedua*, alasan tuntutan legitimasi. Kebijakan pemerintah yang diformulasikan dalam bentuk undang-undang memberikan pemerintah suatu legitimasi. Alasan yang dikemukakan oleh Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyserkere dalam Ibnu Sina[229] tersebut melihat dari kelanjutan perumusan kebijakan. Pemerintah untuk mengefektifkan kebijakannya perlu mengubah bentuknya menjadi undang-undang yang dapat mengikat secara umum, baik masyarakat maupun aparatur pemerintah sendiri. Legitimasi ini dibutuhkan pemerintah dan aparaturnya untuk menguatkan posisi kebijakannya ketika berhadapan dengan publik. Dari pendapat tersebut juga dapat dilihat bahwa undang-undang diperlukan untuk mengatur kepentingan umum. Pemerintah menjalankan fungsinya untuk melayani kepentingan umum.[230]

Hal ini juga diisyaratkan John Locke dalam Ibnu Sina dengan mengatakan:

> *"The legislative power is put into the hands of divers persons, who duly assembled, have by themselves, or jointly with others, a power to make laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to the laws they have made; which is a new and near tie upon them, to take care, that they make them for the publik good"*.[231]
> "Undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif adalah yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat. Undang-undang yang dibentuk harus memberikan manfaat yang luas bagi masyarakat. Akan tetapi, persoalan yang berkembang dalam sistem undang-undang saat ini tidak jelas batasan materi yang harus diatur dalam undang-undang. Namun, apabila dihadapkan dengan kecenderungan yang terjadi pada masa reformasi adalah sebuah anomali."

[229] *Ibid.*, hlm. 217.
[230] *Ibid.*
[231] *Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

5. Partisipasi Masyarakat sebagai Penggerak Utama pada Model Pengembangan Regulasi Berbasis Kerakyatan

Pada Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia merupakan perbuatan pemerintah secara tertulis yang mengandung unsur diskresi.[232] Mengingat, bahwa aturan yang mengikat bagi umum dan responsif bagi Moh. Mahfud MD jika memenuhi tiga indikator yang dapat dijadikan sebagai ukuran untuk menentukan sebuah produk hukum itu responsif/populistik, yaitu:

a. Proses pembuatannya partisipatif.
b. Muatannya bersifat aspiratif.
c. Peluang kecil pemerintah untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan kecuali peraturan yang bersifat administratif.[233]

Ketiga indikator tersebut saling berhubungan, materi muatannya bersifat aspiratif dan rincian isinya terbatas tergantung dari apakah proses pembuatannya partisipatif atau tidak. Cara pandang yang dianut oleh undang-undang tentang pembentukan regulasi di Indonesia mengartikan setiap pembentukan regulasi di Indonesia haruslah partisipatif atau melibatkan sejumlah masyarakat/warga negara.[234] Hal tersebut dalam tertib hukum terkait pembentukan regulasi di Indonesia, yang berbunyi seperti peran serta warga negara dalam penyusunan regulasi dan berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang atau Peraturan Daerah dan berhak memperoleh informasi dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Regulator sepatutnya melihat pelibatan masyarakat itu tidak hanya dari segi prosedural semata, tetapi harus melihat pelibatan masyarakat itu dari segi substansinya yang merupakan bagian dari perwujudan hukum responsif demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.[235]

---

[232]Bintan Ragen Saragih. 2006. *Politik Hukum*, CV. Utomo, hlm. 6

[233]Moh. Mahfud MD. 2014. *Politik Hukum di Indonesia.* Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 35.

[234]Jim Ife. 2009. *Community Development*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 45.

[235]Henry Arianto. 2010. "Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia". *Lex Jurnalica*, Vol. 7, No. 2, April 2010, hlm. 118.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Pentingnya model pembadanan partisipatif dikarenakan memiliki makna adanya keterlibatan rakyat guna menunjang kedaulatan rakyat dalam bentuk partisipasi kegiatan, dari perencanaan hingga pengujiannya, ini menjadi bagian partisipasi politik rakyat yang artinya menjadi kegiatan warga sipil dengan tujuannya memberikan pengaruh pengambilan putusan oleh pemerintah.[236] Sherry R. Arnstein dalam pada artikel dengan judul *A Ladder of Citizen Participation*[237], menciptakan skema tingkat partisipasi rakyat saat pemutusan kebijakan. Yang paling tinggi ialah kontrol warganya. Tahapan ini telah mencapai tataran dimana publik memiliki kewenangan membuat putusan, pelaksanaan, serta pengawasan pengelolaan sumber daya. Di bawahnya yakni delegasi kewenangan, kewenangan masyarakat lebih besar dari pemerintah saat perumusan kebijakan. Kemudian di bawahnya yakni mitra, terdapat keseimbangan kekuatan relatif di antara masyarakat serta penguasa guna perancangan serta memutuskan bersama. Tiga hal ini mengakui eksistensi hak rakyat guna pembuatan peraturan hukum.[238]

Dua tingkat di bawahnya memiliki indikasi partisipasi[239] semu. Yakni peredaman konsultasi serta informasi. Pada tingkat peredaman rakyat telah berpengaruh pada kebijakannya ini, tapi jika akhirnya ada voting mengambil putusan pada lembaga negara, sedang kontrol rakyat bukanlah penentu. Pada tingkat konsultasi rakyat akan didengar pendapatnya lalu dibuat kesimpulan. Rakyat telah berpartisipasi pada pembuatan peraturan perundangan dan lembaga sudah melakukan kewajibannya saat pembuatan peraturan perundangan.[240] Selanjutnya tingkat di bawahnya yakni menginformasikan rakyat dengan

---

[236]Mariam Budiarjo. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 90.

[237]Sherry R Arnstein. 1969. '*A Ladder of Citizen Participation'*, *Journal of the American Planning Assocciation (JAPA).* Routledge: Taylor dan Francis Group, July 1969, 35:4, hlm. 216 DOI: 10.1080/01944366908977225.

[238]*Ibid*.

[239]Isbandi Rukminto Adi. 2012. *Revisi Pemberdayaan Masyarakat dan Partisipasi Masyarakat.* Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 36.

[240]Hunington, Samuel P. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 345.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

pemberitahuan akan adanya peraturan perundangan, tak memperhatikan apakah rakyatnya ini paham pemberitahuannya ataupun pemberian pilihan untuk bernegosiasi.[241]

Di tingkat paling bawah yakni terapi serta manipulasi menggambarkan tidak adanya partisipasi.[242] Pada bagian terapi, kelompok kebijakan[243] masyarakat korban kebijakan harus mengadukan pada pihak yang memiliki kewenangan, tapi tak jelas pengaduannya ini ditindaklanjuti ataupun tidak. Dan yang memprihatinkan lagi yakni pada tingkat manupulasi lembaga negara dengan "pembinaan" pada kelompok yang seolah-olahnya berpartisipasi, tapi faktanya yang ada yakni kooptasi serta represi penguasanya.[244]

Tabel 2.3. Delapan Tingkat Partisipasi Rakyat Menurut Sherry R Arnsetein[245]



[241]*Ibid*., hlm. 217.

[242]Iza Rusmesten RS. 2011. "Relevensi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perudang-Undangan yang Responsif". *Jurnal Simbur Cahaya*, Vol. XVI No. 44, p. 2327.

[243]Wawan Ichwanuddin. 2006. *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik: Studi Kasus Masyarakat Sipil dalam Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan*. YAPPIKA, Jakarta, hlm. 85.

[244]*Ibid*.

[245]John Gaber. 2019. "Building A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Assocciation (JAPA)*, Routledge, Taylor dan Francis Group, 85: 3, hlm. 189-190 DOI: 10.1080/01944363.2019.1612267.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Pemerintah Indonesia sebenarnya memiliki penjelasan tentang partisipasi rakyat[246] secara berkelanjutan atau menurut teori dari Sherry mengindikasikan isi aturan ini berada di level tertinggi, yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 yakni:

a. Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggara negaranya.
b. Hak mendapatkan layanan sama serta adil dari penyelenggara negaranya.
c. Hak memberikan saran serta pendapatnya dengan bertanggungjawab pada kebijakan penyelenggaraan negaranya.
d. Hak untuk memperoleh perlindungannya hukum pada pelaksanaan haknya itu, dan apabila dimintakan menghadiri proses penyelidikan dan pada sidang pengadilan para saksi berdasar ketentuan yang ada.
e. Hak tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan serta mentaati norma sosial lainnya. Hal ini dimaksudkan dalam rangka menghindari fitnah dan laporan yang tidak bertanggung jawab.
f. Kesadaran hukum masyarakat dan penegak hukum dalam semangat yang interaktif, antara kesadaran hukum versi penguasa di satu sisi, dan perasaan hukum khususnya persepsi keadilan yang bersifat spontan dari masyarakat di sisi lain.

Peraturan Pemerintah tersebut sudah memiliki syarat bahwa negara Indonesia terkait peranan dari pembentuk regulasi bagi rakyat sudah sesuai dengan cita hukum tetapi dalam Undang-Undang Pembentukan Regulasi dan Pemerintah Daerah tidak demikian. Hal ini disebabkan otoritas hanya menggantungkan pada lembaga perwakilan dan eksekutif itu sendiri, perlu diingat Indonesia sebagai negara hukum dengan kedaulatan rakyarnya[247], sepatutnya partisipasinya ini tak harus dilaksanakan beberapa orang pada

[246]Joko Riskiyono. 2015. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan". *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6, No. 2, p. 167.

[247]Jannatul MS. 1979. *Hukum dan Masyarakat: Pentingnya Hukum bagi Masyarakat.* Aksara Baru, Jakarta, hlm. 29.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

lembaga perwakilan dikarenakan institusi serta orang didalamnya sering memakai politik atas nama kepentingan pribadi atau kelompoknya.[248]

Pertisipasi rakyat akan membawakan dampak yakni: *Pertama*, menghindari peluang manipulasi keterlibatannya rakyat serta membuat jelas kehendaknya rakyat dan berkelanjutan; *Kedua*, pemberian nilai tambah dalam legitimasi perumusan perencanaannya. Makin banyak jumlah yang terlibat, maka makin baik serta memiliki regulasi yang tangguh, *Ketiga*, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.[249] Peraturan Pemerintah tersebut senada dengan pendapat dari Irfan Islamy, sesungguhnya terdapat 8 manfaat yang dapat dicapai ketika melibatkan partisipasi rakyat pada pembanguan hukum nasional yaitu masyarakat makin siap mendapatkan ataupun melakukan gagasan pembangunannya; hubungan masyarakat, struktural, dan *stakeholder* pembentuk aturan makin bagus; masyarakat bisa berkomitmen pada institusi; masyarakat memiliki kepercayaan besar pada pemerintah serta legislatif dan mau kerja menjalankan tugas serta urusannya publik; rakyat akan percaya serta menerima gagasan pembangunan hukumnya, dan akan berpartisipasi mewujudkannya; mutu kualitas putusan atau kebijakannya akan bagus; melancarkan komunikasi; dan melancarkan kerjasama guna menyelesaikan problematika yang rumit.[250]

Partisipasi masyarakat merupakan pemeran utama dalam pembentukan hukum selain dari lembaga ataupun pejabatnya guna mempertahankan konsep peraturan perundang-undangan dan kebijakan berbasis kerakyatan. Berangkat dari asumsi bahwa regulasi dan Peraturan Kebijakan tidak terlepas dari keterlibatan rakyat secara berkelanjutan, maka:

---

[248]Rif'ah Roihanah. 2015. "Penegakan Hukum di Indonesia Sebuah Harapan dan Kenyataan". *Jurnal Justitia Islamica*, Vol. 12, No. 1, p. 40.

[249]Alexander Abe. 2005. *Perencanaan Dewan Partisipatif*. Pembaruan, Yogyakarta, hlm. 90-91.

[250]Irfan Islamy. 2004. "Membangun Masyarakat Partisipatif". *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. IV, No. 2, p. 3- 9.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

a. Partisipasi publik harus mencakup suatu pengertian bahwa kontribusi masyarakat akan mempengaruhi penyelesaian akhir;
b. Proses partisipasi publik harus mengkomunikasikan kepentingan dan memenuhi kepentingan partisipan;
c. Proses partisipasi publik harus mengupayakan dan memfasilitasi keterlibatan pihak-pihak yang memungkinkan terkena dampaknya. Ini berarti bahwa pertimbangan harus diberikan bagaimana rakyat yang tidak terorganisisr dan kelompok kepentingan diajak bersama-sama sebagai partisipan;
d. Partisipan seharusnya terlibat di dalam mendefinisikan hal-hal yang mereka inginkan untuk berpartisipasi;
e. Partisipan seharusnya disediakan informasi yang mereka butuhkan agar dapat memberikan kontribusi yang berarti (pengaruh dari rakyat diutamakan dalam memberikan masukan pembentukan regulasi dan kebijakan dan mempersempit celah masuknya kepentingan otoritas);
f. Partisipan perlu/wajib diinformasikan hal-hal yang mereka sampaikan dipertimbangkan dan bagaimana hal-hal tersebut dicerminkan di dalam keputusan dibuat.[251]

Sirajuddin berpendapat, setiap pembentuk peraturan perundang-undangan dari unsur partisipasi masyarakat[252], menjadi insiprasi bagi pemerintah membentuk suatu ketentuan dan menentukan kriteria partisipan yang mana mampu membuat peraturan perundang-undangan dan kebijakan tangguh berbasis kerakyatan[253] yang berkelanjutan, sehingga konsep yang dimaksud sampai pada peraturan yang paling bawah tidak mudah luntur, seperti:

a. Mengutamakan kelompok yang termarginalkan, terabaikan (Kerakyatan);
b. Prinsip penguatan rakyat (Kerakyatan);
c. Prinsip rakyat menjadi pemeran utama serta orang luarnya menjadi fasilitator (Kerakyatan);
d. Prinsip saling belajar dan menghargai perbedaan (Permusyawaratan);
e. Prinsip santai dan informal;
f. Prinsip memaksimalkan hasilnya;
g. Prinsip orientasi praktis;

---

[251]Saifudin. 2009. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 182.

[252]Bayu Dwi Anggono. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.* Konstitusi, Jakarta, hlm. 46-47.

[253]Frans Magnis Suseno. 1991. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu, Jakarta, hlm. 295.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

h. Prinsip keberlangsungan *(sustainability);*
i. Prinsip belajar pada kesalahannya;
j. Prinsip keterbukaan.[254]

Berikut penulis membuat suatu komparasi pembadanan prinsip regulasi kerakyatan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.4. Komparasi Unsur-unsur dan Pembadanan Prinsip Kerakyatan

No	Materi	Negara Hukum	Ortodok/ Represif	Responsif	Ilmu Perundang-undangan	Regulasi dan Peraturan Kebijkana berbasis Kerakyatan
1	Basis dan isi Regulasi: (berdasarkan sila ke 4 Pancasila)					
	Prismatik dan Kerakyatan	✓		✓		✓
	Dipimpin/regulator	✓	✓	✓	✓	✓
	Khidmat/kebijaksanaan	✓	✓	✓	✓	✓
	Permusyawaratan/ perwakilan	✓		✓	✓	✓
2	Sifat, Lingkup dan Bentuk Instrumen:					
	a. Produk Hukum kodifikasi dan unifikasi	✓	✓	✓	✓	✓
	b. Kewenangan perintah (Konstitusi sampai Peraturan paling rendah)				✓	✓
	c. Kewenangan delegasi		✓			
	d. Partisipasi Masyarakat	✓		✓		✓
	e. Bersegi satu		✓			
	f. Untuk Umum	✓		✓	✓	✓
	g. Aturan terkait Produk			✓	✓	✓
	h. Adanya Penyusunan suatu produk			✓	✓	✓
	i. Bersifat mengatur				✓	✓
	j. Mengatur dan ketetapan		✓			
	k. Landasan filosofis, sosilologis dan yuridis	✓		✓	✓	✓
3	Pengawasan dan Pembentuk regulasi:					
	a. HAM	✓		✓		✓
	b. Peradilan	✓	✓	✓	✓	✓
	c. Lembaga Negara	✓	✓	✓	✓	✓
	d. Trias Politika	✓				✓

[254]Sirajuddin, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 246.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Materi	Negara Hukum	Ortodok/ Represif	Responsif	Ilmu Perundang-undangan	Regulasi dan Peraturan Kebijkana berbasis Kerakyatan
	e. Masyarakat	✓		✓	✓	✓
4	Pembentuk Peraturan Kebijakan					
	a. Diskresi		✓			✓
	b. Tindakan administrative		✓			✓
	c. Melaksanakan aturan di atas		✓		✓	✓
	d. Sepihak		✓		✓	
	e. Dibuat cepat, singkat dan mudah, dapat diutak atik		✓			
	f. Lembaga Administratif		✓			✓

Sumber: Data diolah

Mochtar Kusumaatmaja melalui teori Pembangunan Hukum Nasional yang beliau kembangkan bertitik tolak dari keinginan untuk mengadakan pembaharuan hukum[255] melalui peraturan perundang-undangan di satu pihak, dan kesadaran bahwa dalam usaha demikian itu perlu memperhatikan dengan seksama nilainya serta kenyataan pada masyarakat[256], maka problematika dalam masyarakat yang sedang membangun diatur dengan hukum yakni:

a. Problematika dimana langsung mengenai kehidupan pribadi-pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spritualitas masyarakat, dan
b. Masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuan pada umumnya yang bersifat "netral" dilihat dari sudut pandang kebudayaan.[257]

Hal-[hal] di atas yang bersifat "netral" itu yang patut diutamakan untuk diatur di peraturan perundang-undangan, agar dalam pembentukannya justru tidak menjadikan terkoyaknya nilai-nilai budaya dan spritualitas masyarakat setempat.[258]

[255]Abdul Manan. 2006. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum.* Kencana, Jakarta, hlm. 107-108.
[256]Mochtar Kusumaatmaja. 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bina Cipta, Jakarta, hlm. 5.
[257]*Ibid*., hlm. 4.
[258]Zainuddin Ali. 2007. *Sosiologi Hukum.* Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 37.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Alasan Hestu mengedepankan hal yang bersifat "netral" diutamakan yang merupakan analisis dari teori pembangunan hukum terhadap karena beberapa alasan:

a. Untuk mempercepat proses unifikasi dan kodifikasi. Artinya dengan mendahulukan persoalan hukum yang "netral" maka resistensi (penolakan) terhadap produk hukum yang tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai akibat pertentangan wacana yang berkembang di dalam masyarakat karena adanya perbedaan pandangan yang ditinjau dari aspek spiritulitas, adat dan budaya menjadi semakin minim, sehingga proses percepatan unifikasi dan kodifikasi dapat dilakukan.
b. Untuk memperkuat penegakan hukum. Artinya dengan mengedepankan permasalahan-permasalahan hukum[259] yang "netral", khususnya dalam pembentukan hukum tertulis melalui peraturan perundang-undangan, maka penegakan hukum dapat dilaksanakan secara konsisten. Hal ini mengingat permasalahan yang berkaitan dengan budaya hukum, sarana dan prasarana serta instrumen hukum sudah tidak menimbulkan persoalan di masyarakat mengingat sifat netralitas persoalan hukum itu lebih banyak ditonjolkan.[260]
c. Membangun budaya hukum masyarakat.[261] Artinya budaya hukum masyarakat sejati mangandung dua makna; makna *pertama*, cara pandang masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Makna *kedua*, sebagai penciptaan yang "netral" lebih dikedepankan dalam rangka merumuskan hukum yang tertulis (peraturan perundang-undangan) karena budaya hukum di lingkungan negara yang masyarakatnya plural menimbulkan frekuensi bahwa cara pandang, perilaku serta cipta rasa

[259]Agus Sardjono. 2014. "Beberapa Problematika Penegakan Hukum dalam Praktek Peradilan". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 5, No. 2, p. 448.

[260]Barda Nawawi Arief. 2007. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan.* Kencana, Jakarta, hlm. 3.

[261]Esmi Warassih Pujirahayu. 2001. "Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)". *Pidato Pengukuhan Guru Besar* Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14 April 2001, hlm. 12.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

dan karsa masyarakat terhadap hukum ada perbedaan di antara kelompok masyarakat. Jelas berpotensi kontradiktif jika membangun budaya hukum masyarakat di tingkat nasional. Oleh karena itu pilihan untuk mendahulukan persoalan hukum yang "netral" (tidak secara langsung menyentuh persoalan yang berdimensi adat-istiadat dan budaya masyarakat) dalam rangka pembentukan hukum tertulis melalui peratuan perundang-undangan menjadi tidak terelakkan.[262]

d. Memperkecil terjadinya multitafsir[263] atau bias interpretasi saat pembentukan dan pelaksanaan yang dilakukan oleh otoritas dan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berbasis individu maupun golongan. Walaupun teori tentang interpretasi hukum itu berkembang, tetapi secara empirik penafsiran terhadap suatu ketentuan suatu peraturan perundang-undangan sangat besar dipengaruhi oleh faktor-faktor subjektif dari sang penafsir peraturan perundang-undangan. Bahkan otoritas pembuatnya mampu menafsirkan sesuai keinginan dan kebutuhan serta pemenuhan kepentingan baik individual maupun golongan untuk memperkuat pendapatnya.[264]
e. Memperkuat integrasi bagi negara yang struktur masyarakat yang plural.[265] Artinya dengan mengedepankan persoalannya hukum yang "netral", maka pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan justru sebagai sarana memperkuat integrasi.[266]

Dari hal di atas maka dapat disimpulkan ruang lingkup pembangunan hukum nasional, meliputi:

---

[262]Rene David & John C. Brierly. 1987. *Major Legal System in The World Today*. Stevens & Sons, London, p. 24.

[263]Utrecht. 1983. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Disadur dan direvisi oleh Moh. Saleh Djindang, Cet. XI, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, hlm. 20.

[264]Jazim Hamidi. 2005. *Hermeneutika Hukum*, Cet. I, UII Press Yogyakarta, hlm. 53-57.

[265]Hildred Geertz. 1981. *Aneka Budaya dan Komunitas di Indonesia*. Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta, hlm. 36.

[266]Miftahuddin. 2011. "Pluralitas Indonesia Integrasi Nasional dan Tanggapan Islam". *Jurnal Pluralitas Indonesia*, Vol. 22, No. 1, p. 1-12.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

a. Pembangunan materi hukum (sesuai dengan corak isi hukum nasional).
b. Pembangunan aparatur hukum (terkonsentrasi pada peningkatan kualitas, efisiensi, efektivitas tatanan administrasi, peningkatan kemampuan SDM, disiplin, pengabdian, keteladanan, dan kesejahteraan).
c. Pembangunan sarana-prasarana hukum (yaitu terbangunnya sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum, perpustakaan hukum, dan *e-legislative drafting*).

Salah satu contoh yang memiliki bentuk wujud dari kepatuhan sebagai negara hukum Pancasila, responsif dan berdasarkan pada pembangunan hukum nasional dengan melihat salah satu contoh pada PP No. 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, dimana regulasi yang baru menyesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat. Regulasi lama menerapkan ganti rugi salah tangkap masyarakat peradilan sesat yang sebelumnya ditetapkan Rp. 5000,- sampai dengan Rp. 1.000.000,- diubah nilai nominalnya menjadi Rp. 500.000,- sampai dengan Rp. 100.000.000,-. Sedangkan korban salah tangkap tersebut dari peradilan sesat mengalami luka/cacat/meninggal dunia menjadi Rp. 50.000.000,- sampai dengan Rp. 600.000.000,- dari semula Rp. 5000,- sampai dengan Rp. 3.000.000,-.

Penataannya dengan, *Pertama*, mempersempit ruang untuk membentuk Peraturan Kebijakan yang memungkinkan masih dalam koridor regulasi populistik. *Kedua*, dengan menghilangkan frasa "dibentuk berdasarkan kewenangan" bagi Peraturan Kebijakan dan sepatutnya peraturan kebijakan dapat disusun sesuai dengan perintah atau delegasi secara langsung dari regulasi yang lebih tinggi derajatnya. Usaha lainnya agar regulasi di Indonesia tetap diwarnai oleh regulasi populistik yakni menjadikan lebih sempit dalam menyusun peraturan kebijakan oleh otoritas melalui pemindahan tempat pada kata “delegasi atau kewenangan” tidak pada ketentuan tertib hukum tekait penyusuan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, Peraturan Kebijakan dapat disusun ketika ada perintah

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

langsung dari peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Kemuadian otoritas harus memiliki pemahaman maksud dan tujuan urusan negara, baik untuk menghindari peraturan kebijakan dapat menciptakan hukum ortodok atau otonom yang berimbas pada tumpang tindih ataupun ego sektoral. Artinya, kemungkinan untuk membentuk Peraturan Kebijakan hanya bisa dilakukan jikalau mendapat perintah langsung dari undang-undang, PP, dan Perpres. Dalam hal ketika Peraturan Kebijakan memang penting dibuat dalam keadaan darurat atau diskresi, maka hal ini merupakan bagian dari berdasarkan kewenangan/delegasi maka, tentu dibuat aturan tersendiri terkait regulasi tentang pembentukan peraturan kebijakan yang lazim masuk dalam materi muatan regulasi administrasi pemerintahan. Dengan demikian, regulasi perundang-undangan dan regulasi administrasi pemerintahan tersebut menjadi cara kerja pengendalian dan pembatas untuk membentuk peraturan kebijakan.[267] Meskipun dibuka ruang berdasarkan delegasi, regulasi perundang-undangan yang derajatnya tinggi, UU, PP serta Perpres serta Perda sebagai regulasi dimana dapat memberikan delegasi terbentuknya Peraturan Kebijakan, ruang tersebut harus diikuti dengan kewajiban: setiap rancangan Peraturan Kebijakan harus mengikuti proses harmonisasi pada lembaga resmi yang *an sich* bertugas memonitoring suatu regulasi. Dengan adanya sesuatu yang harus dilaksanakan dengan konsep seperti itu, maka dapat meminimalisir penempatan dan penggunaan Peraturan Kebijakan yang tidak harmonis dan bertentangan dengan regulasi perundang-undangan.[268]

Victor Imanuel berpendapat[269] saat ini perlunya evaluasi kembali terhadap tata urutan perundang-undangan yang ternyata memiliki kelemahan yang tertuang dalam tertib hukum terkait Pembentukan

[267]Ibnu Sina Candranegara. 2017. "Penataan Regulasi di Indonesia". *Prosiding, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke–4.* Tema 1: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jember, 10-13 November 2017 Fakultas Hukum Universitas Jember, hlm. 221-222.

[268]*Ibid.*

[269]Victor Imanuel W. Nalle. 2016. "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". *Refleksi Hukum*, Vol. 10, No. 1, hlm. 2.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Regulasi di Indonesia. Peraturan Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah merupakan aturan pelaksana teknis yang dibuat setelah peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.[270] Dibentuk jika memang memiliki kriteria yang tercantum dalam undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan yang menjadi "payung" bagi regulasi dengan kriteria *beleidsregel dan beschikking*. Sepatutnya tertib hukum yang *an sich* mengatur perihal administrasi pemerintahan perlu mengatur secara keseluruhan pada aspek-aspek administrasi pemerintahan. Dengan tujuan mengurangi "kekosongan" atau norma yang "kabur" yang berasal dari peraturan perundang-udangan dalam menjalankan pemerintahan. Namun jika dianalisis secara kritis, tertib hukum yang *an sich* mengatur ketentuan tentang administrasi negara memang masih menyisakan ruang kosong pengaturan administratif yang merupakan salah satu instrumen yang seringkali digunakan oleh aparatur negara, yaitu peraturan yang bersifat kebijakan dan ketetapan. Peraturan Kebijakan bukan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam hierarkisitas tertib hukum di Indonesia.[271]

B. Landasan Teori

1. Konsep Prismatik

Hukum prismatik merupakan kombinasi nilai sosial paguyuban serta *patembayan*.[272] Dua nilai sosial ini saling memberikan pengaruh rakyat, jika nilasi sosial paguyuban penekannnya pada kepentingan bersama dan nilai *patembayan* pada kepentingan individu.[273]

---

[270]Jazim Hamidi. 2006. "Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Risalah Hukum,* Fakultas Hukum Unmul, Vol. 2, No. 2, p. 69.

[271]Yudha Bhakti Ardhiwisastra. 2000. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum.* Alumni, Bandung, hlm. 87.

[272]Dimyati Khuzaifah. 2010. *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Hukum di Indonesia 1945-1990.* Ed. by Ufran, Cet. Kelima, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 34.

[273]Soetandyo Wignjoebroto. 2002. *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya.* Ed. By Ifdhal Kasim, Cet. Pertama, Elsam dan Huma, Jakarta, hlm. 251.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Nilai prismatik ditekan sebagai dasar pembangunan hukum dimana jabarannya berdasar pada tahapan perkembangan sosial dan ekonominya. Nilai khas inilah yang menjadi pembeda sistem hukum Indonesia dengan yang lainnya. Hingga terdapat istilah negara hukum Pancasila yang terkait pada referensi mengenai kombinasi di antara lebih dari satu pilihan nilai sosial atau pilihan nilai prismatiknya dikarenakan pada konteksnya hukum merupakan hukum prismatik.[274] Konsepsi prismatik pernah dipopulerkan oleh Fred W. Riggs, bahwa Pancasila memiliki unsur yang sesuai pada kebudayaan Indonesia yakni:

a. Pancasila memiliki unsur baik pada pandangan individual serta kolektivisme, dimana mengakui jika manusia menjadi pribadi yang berhak serta bebas, tapi terdapat kewajiban pada Tuhan;
b. Pancasila mengintergrasikan konsep negara hukum "*rule of law*" dimana penekanannya pada *civil law* serta kepastiannya hukum dan kosep negara "*the rule of law*" dengan penekanan *common law* serta berkeadilan;
c. Dalam pembangunan hukum Indonesia menerima hukum menjadi alat pembaharuan masyarakat serta cermin keadilannya.[275,276]

Oleh karena itu penulis menggagas kecocokan konsep prismatik dan Pancasila guna memadukan kedua sistem hukum guna mencapai tujuan hukum, kepastian, berkeadilan dan kemanfaatan negara hukum milik negara Indonesia yakni negara hukum Pancasila, prinsip negara hukum ditempatkan dalam batang tubuh UUD NRI 1945, merupakan upaya dalam mewujudkan tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan UUD. Indonesia memiliki sistem hukum Pancasila dan sumber dari berbagai sumber[277], memiliki peran menjadi sumbernya

[274]Moh. Mahfudz MD. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. LP3ES, Jakarta, hlm. 23.

[275]Fred W. Riggs. 1964. *Admnistration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Houghton Miffin Company, Boston, hlm. 23.

[276]IGB Suryawan. 2021. "Konsepsi Hukum Indonesia yang bersifat Prismatik", Disampaikan pada Kegiatan *Focus Group Discussion* oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kerjasama dengan Universitas Warmadewa, Kuta, Bali, hlm. 1-3, diakses melalui http://repository.warmadewa.ac.id/id/eprint/830/ pada tanggal 21 Agusuts 2021 pukul 21.00 WITA.

[277]Lihat Pasal 2 Undang-Undang Republik Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

hukum materiil dalam ketertiban hukum Indonesia melalui perpaduan unsur-unsur *rechtstaat* dan *the rule of law.*[278]

Dalam konsep prismatik dimana terjadinya kolaborasi antara prinsip *rechtstaat*[279] dan *the rule of law* tak pada posisi menjadi dua konsep yang sifatnya alternatif ataupun kompilatif melainkan kedua unsur dimaksud terintergrasi dengan saling menguatkan satu dan lainnya, dan bukan semata-mata mewujudkan keinginan dengan memanfaatkan salah satu unsur oleh satu pihak (*konservatif*).[280] Pancasila[281] dianggap menjadi kesepakatan luhur dimana menyatukan semua ikatan primordialiseme pada prinsip kesatuan[282], artinya Pancasila secara obyektif[283] merupakan hasil kristalisasi segala keinginan luhur watak dan karakteristik, aturan dan kesepakatan yang tidak tertulis secara konkret yang dipelihara dijaga dan dilestarikan oleh masyarakat itu sendiri dalam bentuk nilai adat, budaya, dan agamanya sebelum terbentuknya negara Indonesia.[284]

Konsep prismatik atau integratifnya yang dipopulerkan oleh Fred W. Riggs[285] adalah konsep memadukan/kolaborasi prinsip "kepastian hukum pada *rule of law* beserta "keadilan" pada *rule of law* sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945: "kepastian hukum yang adil".[286] Sebagaimana konsep hukum *"rule of law",* kedaulatan rakyat yang termaktub dalam Konstitutisi Indonesia telah mendeklarasikan

---

[278]Darmodihajo. 1996. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 206.

[279]Zuhraini. 2014. "Konstribusi Nomokrasi Islam (Rule of Islamic Law) terhadap Negara Hukum Pancasila". *Jurnal Al-'Adalah*, Vol. 12, No. 1, p. 171–90.

[280]Wahyu Nugroho. "Politik Hukum Penataan Regulasi di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup dalam Kerangka Harmonisasi Hukum. Tema 1: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, hlm. 388.

[281]Fokky Fuad. 2016. "Falsafah Hukum Pancasila, Reaktualisasi *Staatsfundamentalnorm*", *Lex Jurnalica*, Vol. 13, No. 3, p. 171–78.

[282]Jimly Assiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 25.

[283]Kaelan. 2016. *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Kesebelas, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 123.

[284]*Ibid.*, hlm. 124.

[285]Fred W. Rigs. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Houghton Miffin Company, Boston.

[286]Moh. Mahfud MD. 2006. *Membangun Politik Hukum: Menegakan Konstitusi*. LP3ES, Jakarta, hlm. 23.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

negaranya berdasarkan pada negara hukum berdasar Pasal 1 Ayat 3 UUD NRI tahun 1945. Makna didalamnya merupakan negara hukum (*rechtstaats/rule og law*), bukan negara atas kekuasaan belaka (*machstaats*) sebagaimana pula termaktub dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen. Negara Hukum Indonesia berdasar pada Pancasila serta UUD 1945[287] dengan konsep prismatik.[288] Dari dua konsepsi *rule of laws* yang banyak ada pada negara bersistem hukum *civil law* dan *rule of law* dimana berkembang di negara *Common law*. Indonesia menganut prinsip "perlakukan yang sama di hadapan hukum" sebagaimana termaktub dalam Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28G Ayat (2), dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945, namun dalam kondisi yang sama negara Indonesia menganut prinsip Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara) sesuai Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945:

> Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Guna mendukung terciptanya regulasi dan Peraturan Kebijakan yang tangguh, bersinergi di atas basis kerakyatan dengan memperjelas dasar hukum, pembentuk, pembentukan, lingkup dan sifat, pengawasan dan pengujian. Dengan demikian otoritas dan rakyat mampu mengenali, maksud tujuan dan akibat dari keberadaan aturan serta memahami langkah ketika adanya proses pembentukan sampai pada tahap pengujiaan yang berbasis pada kerakyatan. Model pengembangan ideal yang dimaksud penulis adalah pengembangan Model untuk mensinergikan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan Berberbasis kerakyatan.

2. Konstitusi

Tujuan suatu negara terbentuk menurut Machiavelli adalah mengusahakan terselenggaranya ketertiban, keamanan dan ketentraman berdasarkan kekuasaan dari otoritas. Untuk mencapai tujuan maka,

---

[287]Achmad Hariri. 2019. "Dekonstruksi Ideologi Pancasila sebagai Bentuk Sistem Hukum di Indonesia". *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 1, p. 10.

[288]Anonim. 2015. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Tanggal 3 September 2015: Bagian Disenting Opinion Salah Satu Hakim Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat, hlm. 201.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

diperlukan kekuasaan dari seorang pemimpin yang absolut, dan untuk menjaga tujuan negara bisa berjalan, maka dibutuhkan perwakilan dari rakyat (demokrasi) walaupun pendapat ini berpotensi menjadikan negara memegang kendali seluruh instrumen dalam pemerintahan tanpa ada keterlibatan masyarakat.[289]

Pelaksanaan kepentingan umum dalam suatu negara perlu membutuhkan suatu aturan yang mengikat semua elemen didalamnya. kebebasan yang dimiliki masyarakat dan otoritas bukanlah kebebasan yang sewenang-wenang, melainkan kebebasan yang terukur dan terkendali melalui suatu aturan guna memenuhi kepentingan unsur-unsur negara. Aturan dibahasakan sebagai hukum yang mengatur setiap unsur yang ada dalam negara.[290]

Tujuan negara menurut John Locke bahwa perjanjian masyarakat (*contract social*) untuk membentuk masyarakat dan selanjutnya negara memiliki peran untuk memelihara dan menjamin terlaksananya hak-hak asasi manusia. Dalam perjanjian masyarakat, manusia yang ada di dalam negara tersebut menyerahkan sebagian hak-hak alaminya ke dalam perjanjian masyarakat, guna memberikan informasi kepada penguasa untuk menyesuaikan kekuasaan dan kewenangannya terhadap hak-hak yang dimaksud agar kekuasaan penguasa tidaklah mutlak.[291]

Immanuel Kant menyatakan "tujuan negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum yang menjamin kedudukan hukum individu dalam masyarakat".[292] Augustinus menyatakan bahwa tujuan negara sepatutnya bersinergi dengan cita-cita manusia sesuai dengan keinginan yang Maha Kuasa. John Locke menyatakan pembentukan suatu *political*[293] *or civil society*[294], manusia itu tidak dilepaskan pada hak asasinya. Tujuan

[289]*Ibid*., hlm. 75.
[290]*Ibid*., hlm. 127.
[291]*Ibid*., hlm. 110.
[292]Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.*
[293]Adam Setiawan. 2018. "Partisipasi *Civil Society* dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Vol. 1, No. 2, p. 160.
[294]Hikam Muhammad As. 1999. *Demokrasi dan Civil Society*. LP3ES, Jakarta, hlm. 25.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

negara memelihara dan menjamin hak-hak asasi[295] yaitu, hak hidup, hak atas badan, hak atas harta benda, hak atas kehormatan dan hak kemerdekaan.[296]

Selain tujuan negara, Kranenburg membahas hakekat keberadaan suatu negara, keberadaan suatu negara dapat dilihat adanya korelasi antara lembaga atau organ dan fungsi didalamnya, misal dalam negara yang semua fungsi dan wewenang atau kekuasaannya, bahkan penyusunan suatu tertib hukum dipusatkan suatu organ, maka negara tersebut melaksanakan sistem dan bentuk pemerintahan secara absolut atau otoriter. Begitu pula sebaliknya, ketika negara tersebut dalam menjakankan kekuasaan yang dilakukan lebih dari satu organ dengan mengacu pada suatu aturan maka kemungkinan negara tersebut menggunakan sistem dan bentuk pemerintahan monarki, aristrokrasi, demokrasi.[297]

Fungsi negara merupakan tugas dan perbuatan organisasi negara itu muncul. John Locke membaginya terdiri dari tiga bagian yakni, a) Fungsi legislatif; pembuat aturan, b) Fungsi eksekutif; pelaksana aturan dan mengadili, fungsi federatif; melaksanakan urusan luar negeri dan perang atau perdamaian luar negeri dan urusan perang atau damai. Sedangkan pendapat Montesquieu (*Trias Politica*)[298], fungsi negara yakni: a) Fungsi legislasi, pembuat undang-undang, b) Fungsi eksekutif, melaksanakan undang-undang, c) Fungsi yudikatif, mengawasi agar semua peraturan untuk ditaati dan mengadili.[299]

Dalam menjalankan fungsinya, bagi Montesquieu kekuasaan negara sepatunya terbagi bagi, ini merupakan cara untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan pada organ tertentu, sehingga

---

[295]Therisia Aprillia, *et.al*. 2015. *Pembangunan Berbasis Masyarakat*. Alfabeta, Bandung, hlm. 58.

[296]Abu Daud Busroh. 2001. *Ilmu Negara.* Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 50.

[297]Soehino. 1996. *Ilmu Negara.* Cetakan Keempat, Liberty, Yogyakarta, hlm. 187-188.

[298]Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti dan Tri Mulyani. 2016. "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen".

[299]Rudi Salam Sinaga. 2013. "Eksistensi Hingga Eksitasi oleh *Civil Society* dalam Menciptakan *Good Governance* di Indonesia (Analisis Pendekatan Behavioral Pada Wacana KPK Versus Polri)". *Jurnal Perspektif*, Vol. 6, No. 2, p. 2085-0328.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

dibutuhkan aturan dasar guna mengatur agar jangan terjadi tindakan kesewenangan dengan rakyat.[300] Teori negara hukum merupakan teori yang menjadi pasangan terhadap teori Trias Politika[301], karena memiliki gagasan yang muncul untuk menentang konsep *absolutism* yang telah melahirkan negara hanya kekuasaan semata. Untuk zamannya, negara hukum tersebut dapat disebut sebagai revolusioner, karena mengakhiri bentuk negara otoriter.[302]

Kekuasaan raja atau penguasa yang merupakan cakupan dari semua kekuasaan negara, dibatasi guna menghindari tindakan sewenang-wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan formulasi mengedepankan supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak dari raja atau penguasa semata, melainkan perbuatannya berdasarkan pada hukum, dan dalam menjalankan kekuasaan pada suatu negara berdasarkan pada pembagian kekuasaan yang sudah diatur, dan hal yang penting adalah adanya pemisahan kekuasaan penguasa dengan yudikatif.[303]

Negara hukum dalam sejarahnya merupakan konsep yang sudah ada dan lama menjadi *discourse* para ahli.[304] Plato telah menyatakan bahwa konsep *nomoi* dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang negara hukum. Aristoteles juga menyatakan negara berdasarkan hukum dikaitkan pada arti negara dalam perumusannya masih terkait kepada *polis.* Negara bukanlah diperintahkan manusia semata, tapi dijalankan pikiran adil serta kesusilaanlah sebagai penentunya hukum hukum pada suatu negara.[305]

---

[300]*Ibid.*, hlm. 117.

[301]Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 152.

[302]Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya.* Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 17.

[303]A. Mukthie Fajar. 2004. *Tipe Negara Hukum.* Bayu Media dan In-TRANS, Malang, hlm. 19.

[304]Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum.* Kencana, Jakarta, hlm. 141.

[305]Moh Kusnardi & Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar HTN Indonesia.* Cetakan Pertama, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, hlm. 20-21.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Pada fungsi serta tujuan negara, bentuk negara hukum yakni negara hukum formil merupakan negara hanyalah menjaga, tak boleh ada pelanggaran pada keamanan serta ketertiban umumnya serta negara hukum materiil yakni negara bertugas tak hanya menjaga ketertiban serta keamanan semata, malah ditambah tugasnya mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*walfarestate*).

Konsep negara hukum, meliputi antara lain: a) Negara hukum nomokrasi Islam, b) Negara hukum Eropa *Continental* (*rechtsataat*), c) Konsep *rule of Law*, d) Konsep negara hukum *socialist*, dan e) Konsep negara hukum Pancasila.[306]

a. Konsep Negara Hukum Nomokrasi Islam

Konsep ini[307] bercirikan sumbernya pada Al-Qur'an, Sunnah serta Ijtihad serta *Urf*.[308] Unsur-unsur utama dalam negara hukum[309] ini yakni: 1) kekuasaannya merupakan amanah, 2) musyawarah, 3) adil, 4) sama, 5) diakuinya dan perlindungannya HAM, 6) peradilan bebas intervensi, 7) damai, 8) sejahtera, dan 9) ketaatan rakyat.[310]

b. Konsep Negara Hukum *Rule of law*

Konsep negara hukum *rule of law*, istilah negara hukum merupakan terjemahan dalam bahasa Belanda yaitu *Rechtstaat*.[311] Istilah ini popular di kalangan Benua Eropa sejak abad 19. Bersumber pada rasio manusia, liberalistik, individualistik, *humanism* yang antroposentrik, memisahkan agama dengan urusan negara dengan

---

[306]Muhammad Tahir Azhary. 2003. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, hlm. 83-84.

[307]Al Chaidar. 2020. "Nomokrasi Islam Untuk Indonesia". *Aceh Anthropological Journal*, Vol. 4, No. 1, p. 10.

[308]Zuhraini. 2014. "Kontribusi Nomokrasi Islam (*Rule Of Islamic Law*) terhadap Negara Hukum Pancasila". *Al-'Adalah*, Vol. 12, No. 1, p. 172.

[309]Muhammad Tahir Azhari. 2004. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 83.

[310]*Ibid*., hlm. 100.

[311]Padmo Wahjono. 1977. *Ilmu Negara Suatu sistematik dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*. Cetakan Pertama, Melati Studi Group, Jakarta, hlm. 30.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

mutlak atau etisme dimungkinkan.[312] F. J. Stahl membagi 4 unsur dalam *rechtstaat* yaitu (a) terjaminnya HAM, (b) kekuasaannya dibagi, (c) supremasi hukum, dan (d) peradilan administrasi.[313]

c. Konsep Negara Hukum *Rule of Law*

Istilah nama lain dari negara hukum yaitu *Rule of Law* menjadi masyhur setelah penerbitan buku Albert Venn Dicey pada 1885 dengan judul bukunya "*Introduction to Study of Law of Constitution*.[314] Dalam bukunya telah mengkomparasikan di antara konsep *rechtstaat* serta *rule of law*, unsur-unsurnya antara lain: (1) supremasi hukum menempatkan hukum sebagai alat pengatur tertinggi dalam penyelenggaraan negara, (2) *equality before the law*, (3) *constitutional based individual right* (konstitusi berdasar HAM, karena hal ini pernah dikemukakan oleh John Locke dan Thomas Hobbes dalam teori *contract social*. Masyarakat telah memberikan sebagian hak alami kepada penguasa berlandaskan pada kesepakatan kepada penguasa. Penguasa dalam menerima hak dari masyarakat tersebut mengelola negara beserta menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat tanpa mencederai atau mengabaikan bahkan merampas hak tersebut, karena kedudukan unsur yang dalam negara melalui konsep negara hukum ini adalah sama.[315]

Pernyataan Stahl terbukti di abad 21, yaitu tidak lagi mempermasalahkan dari kedua konsep tersebut karena tidak mempermasalahkan lagi perbedaan, dikarenakan dalam prinsipnya konsep berikut arahnya pada diri dalam sasaran pokok yakni diakuinya

[312]Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit*.

[313]Hasan Zaini dalam Sirajuddin dkk. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia.* Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, hlm. 25.

[314]Dahlan Thaib dkk. 2012. *Teori dan Hukum Konstitusi*. PT Raja Grafindo Persada Jakarta, hlm. 99.

[315]Darsis Humah. 2007. *Cita-cita Negara Hukum di Indonesia: Studi tentang Pembuatan Tambahan Penjelasan UUD 1945 dan Piagam HAM oleh MPRS pada Masa Transisi Orde Baru 1966-1968.* Elkaf, Ternate, hlm. 63-71.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

serta adanya HAM yang dilindungi, walaupun keduanya memiliki sistem hukum sendiri.[316]

d. Konsep Negara Hukum *Socialist Legality*

Konsep Negara Hukum *socialist legality*[317], berbeda dengan *rule of law* dan *rule of law*, hak perseorangan atau hukum haruslah penyalurannya pada prinsip sosialisme, walau hak ini patut memperoleh perlindungan atau hukum sebagai hambanya ideologi serta politiknya Sosialisme Komunisme.[318]

e. Konsep Negara Hukum Pancasila

Indonesia memiliki sistem hukum Pancasila dan menjadi sumber utamanya hukum[319], memiliki peran menjadi sumber hukum materiil dalam aturan Indonesia melalui perpaduan unsur-unsur *rechtstaat* dan *the rule of law.*[320] Pada konsepnya prinsip *rechtstaat*[321] dan *the rule of law* tak berada pada dua konsep alternatif ataupun kompilatifnya melainkan kedua unsur dimaksud terintergrasi dengan saling menguatkan satu dan lainnya, dan bukan semata-mata mewujudkan keinginan dengan memanfaatkan salah satu unsur oleh satu pihak (konservatif).[322]

Pandangan ini tentu tidak sama ketika Pancasila dipandang dari segi yuridis dan konstitusional. Bahkan secara yuridis dan konstititusional pun, terdapat beberapa makna dan pandangan

---

[316]Phillipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia.* Cetakan Pertama, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 72.

[317]Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara.* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

[318]Oemar Senoadji. 1985. *Peradilan Bebas Negara Hukum.* Cetakan Pertama, Erlangga, Jakarta, hlm. 23.

[319]Lihat Pasal 2 Undang-Undang Republik Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[320]Darmodihajo. 1996. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 206.

[321]Diana Halim Koentjoro. 2004. *Hukum Administrasi Negara.* Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, hlm. 34-35.

[322]Wahyu Nugroho. "Politik Hukum Penataan Regulasi di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup dalam Kerangka Harmonisasi Hukum. Tema 1: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, hlm. 388.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

mengenai nilai-nilai Pancasila.[323] Ada yang menyebutnya sebagai *Staatsfundamenatlnorm*[324] *Grundnorm* paradigma hukum. Pandangan yang beragam ini tidak dapat dipertentangkan antara satu pandangan dengan pandangan yang lain, melainkan saling melengkapi satu sama lain. Pancasila juga biasa diistilahkan sebagai *Staatsfundamentalnorm*. Istilah Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali diungkapkan oleh Notonegoro.[325] Berikut petikan pidato tersebut:

> "Suatu regulasi dapat disusun suatu tata urutan yang tidak bertentangan bahkan berkaitan satu dan lainnya pada suatu tertib hukum, dalam susunan itu konstitusi, berperan sebagai dasar negara, dan bukan hanya sebagai hukum yang tertinggi, seperti juga dinyatakan dalam penjelasan resmi dari pada Oendang-oendang Dasar 1945, karena diterangkan masih mempunyai dasar-dasar pokok. Dasar-dasar pokok undang-undang dasar ini, yang pada hakekatnya terpisah dari undang-undang dasar, dinamakan pokok kaidah negara yang fundamentil *(Staatsfundamentalnorm)*, yang mengandung tiga syarat mutlak, yaitu ditentukan oleh pembentuk negara, memuat ketentuan-ketentuan pertama yang menjadi dasar negara dan kedua bukan yang hanya mengenai organisasi negara. Maka dari itu karena memenuhi pensifatan ini Pemboekaan Oendang-Oendang Dasar 1945 mempunyai kaedah pokok fundamentil negara Indonesia."[326]

Menurut A. Hammid S. Attamimi, *Staatsfundamentalnorm* diartikan dengan istilah norma fundamental negara.[327] Maria Farida Indrati dalam Diki Caniago, norma fundamental negara sebagai norma paling tinggi pada negara yang tak dibentuk dari sebuah norma yang tinggi lagi, tapi sifatnya *presupposed* atau penetapannya lebih dulu dari

---

[323]*Ibid.*, hlm. 181.

[324]Notonegoro. 1955. *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Disajikan Saat Pada Pidato Dies Natalis Universitas Airlangga Pertama, 10 November 1955, Cetakan Keempat, CV Pantjuran Tudjuh, Surabaya, hlm. 44.

[325]*Ibid*.

[326]Notonagoro. 1974. *Pancasila Dasar Falsafah Negara; Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia (Kumpulan Tiga Uraian-Uraian Pokok-Pokok Persoalan tentang Pancasila)*, Naskah Pidato dengan judul Penerbitan Mengenai Pancasila Nomer Ketiga; Berita Pikiran Ilmiah Tentang Kemungkinan Jalan Keluar dari Kesulitan Mengenai Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, Cetakan Keempat, Pancuran Tudjuh, Surabaya, hlm. 14.

[327]Diki Caniago. 2017. "Degradasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Negara Hukum Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945". *Prosiding Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum Pembahasan Makalah Panel 1*, Jember, hlm. 119.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

masyarakat pada sebuah negara serta norma yang menjadi tempat ketergantungan norma hukum di bawahnya.[328]

Hamid Attamimi dalam Diki Caniago berpendapat penetapnnya Pancasila[329] menjadi cita hukum serta norma fundamental negara, lalu sistem hukumnya Indonesia,[330] pada dibentuknya, dalam penerapannya, maupun dalam penegakannya, akan terkait pada nilai Pancasila yang menjadi cita hukumnya konstitutif dan regulatif, dan dari ketentuan-ketentuan Pancasila sebagai norma tertinggi yang menentukan dasar keabsahan (*legitimacy*) suatu norma hukum pada sistem norma hukum Indonesia.[331]

Dengan demikian pada negara hukum[332], sistem hukum haruslah dibuat pada tata normanya hirarkis serta tak diperbolehkan saling bertentangan di antara norma-norma hukumnya baik secara vertikal maupun horizontal. Sehingga jika terjadi konflik antar norma-norma tersebut, maka akan tunduk pada norma-norma logisnya, yakni norma-norma dasar yang ada dalam konstitusi.[333] Eksistensi hukum formil tertulis mendapatkan tempat yang utama di Indonesia. Sebab salah satu karakteristik dari sistem *civil law* adalah hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan dimana berkekuatan mengikat serta tersusun secara sistemik dan terkodifikasi.

Sebagian negara telah memadukan dua konsep tersebut dalam ketatanegaraannya Indonesia menjadi negara hukum, sesuai Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945. Secara historis diartikan dipenjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), sebagai negara dengan dasarnya hukum (*Rechtsstaat*), tak berdasar atas kekuasaan saja (*Machtsstaat*).

---

[328]*Ibid*.

[329]M.Moeslim Taher. 1978. *Sistem Pemerintahan Pancasila*. Nusa Bangsa, Jakarta, hlm. 3.

[330]Astim Riyanto. 2007. "Sistem Hukum Negara-Negara Asia Tenggara". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 37, No. 2, p. 267.

[331]*Ibid*.

[332]Sudargo Gautama. 1973. *Pengertian Negara Hukum.* Alumni, Bandung, hlm. 2.

[333]*Ibid*.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Pemahaman akan konsep negara hukum[334] itu menjadi suatu pandangan bahwa prinsip negara hukum yang demokratis, menekankan pada aktivitas penyelenggaraan negara yang mendeskripsikan pada hubungan antara hukum, demokrasi serta HAM.[335] Melihat penyelenggaraan negara berdasar prinsip tersebut, dan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.[336] Dengan kata lain, pemikiran negara hukum yang didasarkan pada konstitusi, mengandung pemahaman akan penempatan supremasi hukum dan jaminan pelaksanaannya HAM pada aturan perundang-undangan.[337] Prinsipnya negara hukum pada Batang Tubuh UUD NRI 1945, merupakan upaya dalam mewujudkan tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan UUD.[338] Unsur-unsur negara hukum yang ada di negara Indonesia antara lain:

a. Prinsip Pengakuan serta Perlindungannya HAM

   HAM menjadi serangkaian hak pada hakikat adanya manusia menjadi makhluk Tuhan YME dan anugerah-Nya yang wajib dijunjung tinggi serta perlindungannya dari negara, hukum, pemerintah, serta tiap orang demi kehormatannya serta perlindungannya harkat dan martabat manusia.[339]

b. Prinsip Legalitas

   Hukum yang ditegakkan dalam negara hukum adalah hukum yang benar-benar baik dan adil, hukum yang tumbuh secara demokratis, hukum yang bersumberkan pada kedaulatan rakyat melalui

[334]Didi Nazmi Yunas. 1992. *Konsepsi Negara Hukum.* Angkasa Raya, Padang, hlm. 20.

[335]Rahmat Trijono. 2014. *Dasar Dasar Ilmu Pengtahuan Perundang-undangan.* Cetakan Kedua, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 23.

[336]Philipus M. Hadjon. 1998. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Peradaban, Surabaya, hlm. 72.

[337]Jimly Asshiddiqie. 2003. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945". *Artikel* ini telah dipaparkan dalam acara Simposium yang Diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, hlm. 154-162.

[338]Jimmy Z. Usfunan. 2017. "Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui *Omnibus Law* Model Indonesia. Tema 1: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 – Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, hlm. 262.

[339]Pasal 1 Ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

cara-cara yang demokratis, yatu hukum hukum yang dibuat dan tumbuh serta pelaksanaannya berada di bawah kendali dan menurut tata cara yang konstitusional.[340] Prinsip legalitas meliputi baik *materiil legality* yang menghendaki penerapan hukum harus melalu putusan-putusan, produk hukum administratif Peraturan Kebijakan bahkan kebijakan haruslah berdasar pada peraturan hukum terkait maupun *formal legality* yang memperhatikan hierarki Peraturan hukumnya (UUD 1945, Tap MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda) serta meliputi angan hukum.[341]

Terkait asal usul Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang merupakan *formal legality,* kata konstitusi dari bahasa Inggris yakni "*constitution*" serta bahasa Belanda "*constitue*", bahasa Latin "*contitutio, constituere*", bahasa Perancis yaitu *"constiture",* bahasa Jerman *"vervassung"* pada ketatanegaraan Republik Indonesia seperti UUD.[342]

Istilah konstitusi sering diidentikkan dengan kodifikasi atas dokumen, tetapi konstitusi negara Inggris misalnya tidak terkodifikasi, melainkan pada bentuk yurisprudensi dan konvensi.[343] Konstitusi menjadi awal munculnya pembentukan negara serta dasar menjalankan pemerintahannya. Maka konstitusi ini berada pada posisi penting di kehidupan negara. Konstitusi menjadi ukurannya dengan persyaratan bukti sejarah perjuangan pendahulu serta berisi ide dasar yang digariskan pendiri negara. Konstitusi ini mengarahkan pada generasi penerus bangsa menjalankan negaranya menuju tujuan.[344]

Menurut Sir Kenneth Clinton Wheare, konstitusi adalah "keseluruhan sistem ketatanegaraaan suatu negara yang berupa kumpulan

---

[340]Didi Nazmi Yunas. 1992. *Konsepsi Negara Hukum.* Cetakan Pertama, Angkasa Raya, Jakarta, hlm. 4.

[341]Sirajuddin dkk. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia.* Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, hlm. 3.

[342]Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani. 2009. *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*. Cetakan Pertama, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 227.

[343]*Ibid*., hlm. 229.

[344]*Ibid*., hlm. 231-232.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

peraturan yang membentuk mengatur/memerintah dalam pemerintahan suatu negara". Dalam bukunya *Modern Constitutions*: menyebutkan dipergunakan pada artian luas yakni "sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya". Sebagai sistem pemerintahannya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan peraturan hukum (*non legal*) atau (*extra legal*). Definisi sempitnya yakni kumpulan aturan resmi di lapangan ketatanegaraan sebuah negara pada dokumen yang saling berkaitan.[345] UUD sebagai konstitusi tertulis. Dengan batasannya definisi yakni:

a. Kumpulan kaidah yang membatasi kekuasaan penguasa
b. Dokumen pembagiannya tugas serta petugas pada sistem politik.
c. Deskripsi lembaga negar.
d. Deskripsi terkait problematika HAM.[346]

Konstitusi memiliki fungsi dan tujuan yang merupakan pemaparan secara rinci dari tujuan Negara, seperti disampaikan oleh Jimly adalah "mengawasi serta membatasi kekuasaan penguasa agar tidak bertindak semena-mena dengan kekuasaannya, menjaga dan melindungi Hak Asasi Manusia dan menjadi pedoman penyelenggaraan negara". Fungsi pokoknya konstitusi yakni pembatasan kekuasannya pemerintah hingga penyelenggaraannya tak sembarangan. Pemerintah menjadi sebuah kumpulan kegiatan oleh dan atas nama rakyatnya, mengenai terdapat batasan konstutusi negara hingga penjaminan kekuasaannya guna perintah yang tak disalahgunakan. Maka harapannya hak warga negara tak dilindungi.[347]

Sri Soemantri menyatakan, apabila diteliti semua konstitusi ataupun UUD dalam suatu negara memang memiliki berbagai karakteristik dari isinya, tetapi hal umum dalam konstitusi biasanya yang diatur terkait:

---

[345]K.C.Wheare. 1952. *Modern Constitutions*, Butler & Tanner Ltd, London, hlm. 1.
[346]Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Op.Cit*., hlm. 228.
[347]Jimly Asshididiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 25.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

a. Jaminan HAM serta warganya;
b. Susunan struktur ketatanegaraan yang sifatnya mendasar
c. Pembagiannya serta batasan tugas serta wewenang alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara) yang bersifat mendasar.[348]

Bagir Manan memiliki pendapat terkait Undang-Undang Dasar yang lazimnya berisi:

a. Tentang susunan organisasi negara dan pemerintahan;
b. Tentang rakyat negara;
c. Berkaitan tentang identitas nagara seperti: bahasa, lambang dan bendera.[349]

Miriam Budiarjo memiliki pendapat yang sama dengan pakar Hukum Tata Negara sebelumnya, bahwa Undang-Undang Dasar lazimnya berisi tentang:

a. Organisasi negara;
b. HAM;
c. Tata cara perubahan UUD;
d. Terdapat larangan perngubahan sifat dalam UUD.[350]

3. Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Alex Caroll, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan meliputi peraturan dibuat oleh parlemen, baik itu secara langsung dalam bentuk undang-undang (*statute atau primary legislation)* atau secara tidak langung berupa aturan yang dibuat oleh otoritas lain yang mendapat pelimpahan kekuasaan (delegasi) dari parlemen untuk membuat aturan perundang-undangan yang dikenal dengan *subordinate* atau *secondary legislation.*[351]

Peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang

---

[348]Sri Soemantri. 1985. *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah satu Sumber Hukum Tata Negaara.* Remadja Karya, Bandung, hlm. 2.

[349]Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung, hlm. 145-146.

[350]Miriam Budiarjo. 1996. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 101.

[351]Alex Carrol. 2007. *Contitutional and Admninistrativ Law.* Fourth Edition, Pearson Education, Edinburg Gate, p. 5-6.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat yang bersifat atau mengikat secara umum.[352]

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan pada Pasal 1 Angka (2) mendefinisikan bahwa "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".[353] Sementara penjelasan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Perundang-undangan merupakan semua peraturan yang mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, baik pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat daerah pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum.[354]

Unsur terpenting dari peraturan perundang-undangan adalah sifatnya mengikat umum untuk membedakannya dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang sasarannya konkret-individual. Menurut penjelasan Pasal 2 Huruf (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud pengaturan yang bersifat umum adalah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan serta ketentuan materi muatan peraturan perundang-undangan yakni:[355]

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

---

[352]Bagir Manan dan Kunta Magnar, *Op.Cit.*, hlm. 123.
[353]Oemar Seno Adji. 1980. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Erlangga, Jakarta, hlm. 78.
[354]A'an Efendi dan Freddy Poernomo. 2019. *Hukum Administrasi*. Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48-50.
[355]LihatUndang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

1) Undang-undang (UU) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan persetujuan bersama Presiden Republik Indonesia.
2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
3) DPR RI atau Presiden RI sama-sama memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang, sedangkan untuk pemberlakuannya diperlukan pembahasan serta persetujuan bersama antara DPR RI dan Presiden RI.
4) Materi muatan Perpu sama dengan materi muatan UU.

c. Peraturan Pemerintah
   1) Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
   2) Materi muatan PP berisi materi muatan untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.

d. Peraturan Presiden
   1) Peraturan Presiden (Perpres) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden Republik Indonesia.[356]
   2) Materi muatan Perpres[357] berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan PP.

e. Peraturan Daerah
   1) Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
   2) Materi muatan Perda adalah seluruh muatan materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan

[356]Jazim Hamidi. 2010. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. PT Alumni, Bandung, hlm. 91.
[357]Sulardi. 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*. Setara Press, Malang, hlm. 132.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengenai peraturan perundang-undangan berlaku mengikat setiap orang, *Rousseau* menyatakan bahwa undang-undang harus ditujukan ke semua orang dan harus memuat isi yang menyangkut kepentingan umum. Dengan "semua orang" jelas tidak dimaksudkan seluruh orang di semua wilayah, tetapi semua orang yang terikat dengan hukum di lingkup teritorial atau negara. Jadi, keumuman suatu undang-undang tidaklah seperti hukum alam.[358]

Menurut Bagir Manan yang dimaksud berlaku umum tidak berarti selalu mengikat orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku pada setiap peristiwa hukum yang konkret dan individual. Karena yang dimaksud sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu, lebih tetap disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum daripada mengikat umum.[359]

Menurut I.C. Van der Vlies, berlaku umum memiliki 4 (empat) pengertian sebagai berikut:

a. Berlaku di tempat, berlaku hanya pada wilayah hukum si pembuat aturan;
b. Berlaku umum menurut waktu, peraturan perundang-undangan yang hanya berlaku pada waktu terbatas tidak menyebabkan kehilangan sifatnya sebagai peraturan hukum. Misal undang-undang rencana. Jika rencana dalam undang-undang tersebut telah usai, maka undang-undang itu hanya mempunyai nilai historis semata, tapi adakalanya undang-undang menetapkan sampai kapan ia berlaku (peraturan horizon). Undang-undang tidak memiliki batas waktu minimum seperti pada kriteria berlaku umum menurut tempat;
c. Peristiwa hukum yang dapat diulang. Peraturan hukum harus berisikan suatu peristiwa hukum yang dilakukan secara berulang-ulang, mengandung pengertian yang dimaksud bukan

[358]I.C. Van der Vlies. 2005. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Penerjemah Linus Doludjawa, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm. 55.

[359]Bagir Manan dan Kunta Magnar, *Op.Cit.*, hlm. 125.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

pada hal-hal konkret. Berkaitan dengan peristiwa satu kali saja maka hilang sifat umumnya;

d. Berlaku umum untuk subjek hukum: (1) Berlaku umum sesuai dengan sasaran bagi si pembuat undang-undang, misalnya kepada guru besar, dan (2) Berlaku umum meskipun ditujukan kepada kelompok tertentu misal kaum disabilitas.[360]

Bagir Manan menyatakan bahwa sistem hukum Indonesia menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sub-sistem hukum yang utama karena beberapa faktor sebagai berikut:

a. Sebagai kelanjutan sistem hukum Hindia Belanda yang bercorak kontinental yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama.
b. Peraturan perundang-undangan lebih menampakan kepastian hukum dibandingkan dengan sub-sistem hukum lainnya.
c. Dilihat dari sisi pembentukan, peraturan perundang-undangan lebih *manageable* (mudah diatur), artinya dapat dikelola perencanaannya, programnya, pengorganisasiannya, pengendaliannya, dan lain sebagainya.
d. Mudah dikenal atau diketahui karena mempunyai identitas tertentu seperti nomor, tahun pembuatan, nama, dan sebagainya.[361]

Beberapa faktor di atas merupakan kelebihan dari peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum, tetapi peraturan perundang-undangan juga memiliki kekurangan antara lain:

a. Peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap, belum tertampung atau lambat dalam mengikuti perkembangan dan permasalahan di masyarakat.
b. Deskripsi-deskripsi dalam peraturan perundang-undangan pada umunya mencerminkan keadaan, pandangan, keinginan pada saat pembentukannya dan berpotensi kontradiktif keadaan masyarakat yang berkembang sehingga menimbulkan kesenjangan antara masyarakat dan otoritas.
c. Peraturan perundang-undangan berbentuk tertulis dan bersifat kaku.
d. Kadang-kadang perumusan peraturan perundang-undangan tidak jelas atau multitafsir yang berimbas mengurangi kepastian.[362]

---

[360]I.C. Van der Vlies, *Op.Cit.*, hlm. 155-160.
[361]Bagir Manan dan Kunta Magnar, *Op. Cit.*, hlm. 66-67.
[362]*Ibid*.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

4. Peraturan Kebijakan

Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Tata Negara memiliki korelasi satu dengan lainnya, Amrah Muslimin[363] memaparkan bahwa kedua bidang tersebut memiliki objek yang sama, yaitu negara sebagai suatu organisasi, yang melakukan tugasnya sebagai suatu negara kesejahteraan. Aliran lain mengenal dengan istilah aliran relativisme, historis utilitis dan aliran prinsipiil berikut penjelasan aliran-aliran ini:

Tabel 2.5. Komparasi Hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara[364]

No	Sudut Pandang	Relativisme (Van vollenhoven)	Historis Utilitis (Kranenburg)	Prinsippil (Van Praag)
1	Obyek	Negara	Negara	Negara
2	Ketata-negaraan	Tidak ada perbedaan secara Prinsipiil dengan Hukum Administrasi	Perundangan dan Peradilan yang terdapat dalam *groundwet* dan *Organieke Wetten*	*Staarecht in engein*, kaedah yang mendelegir kekuasaan dari *groundwetgewer* Pada organisasi yang lebih rendah untuk membuat aturan-aturan lebih umum.
3	Hukum Adminis-trasi	Tidak ada perbedaan secara Prinsipiil, tidak perbedaan dengan ketata-negaraan	Yang meliputi sisanya (Teori Sisa/teori residu)	*Administratief Recht* termasuk kaedah kaedah yang mendelegir kekuasaan dari organ-organ yang lebih tinggi pada organ-organ yang lebih rendah untuk mengatur hal-hal khusus.

[363]Amrah Muslimin. 1981. "Sistem, Isi dan Beberapa Persoalan Mengenai Hukum Administrasi/Tata Usaha Negara". *Artikel* dalam Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Mata Pelajaran Hukum Administrasi/Tata Usaha Negara pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Sriwidjaya di Palembang Diucapkan pada Hari Wisuda Tanggal 10 Februari 1970, Beberapa Guru Besar Berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum; *Kumpulan Pidato-pidato Pengukuhan*, Alumni, Bandung, hlm. 13-16.

[364]*Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Berdasarkan uraian di atas, sebenarnya penulis ingin memberikan pemahaman terkait adanya irisan antara lingkup Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dengan membandingkan keduanya sebagai langkah awal penulis untuk memhami batasan atau peranannya dimana hukum tata negara hanyalah pedoman acuan kepada organisasi dan penyelenggara negara, baik pejabat publik maupun administratif sebagai penggerak urusan kenegaraan dan wewenang dalam kebebasan bertindak/ administrasi negara ketika tidak terdapat dalam urusan tata negara melalui instrumen hukum pada derajat sejajar dan bawah dari peraturan perundang-undangan. Pejabat negara maupun di daerah dan yang setingkat mempunyai kedudukan ganda yaitu sebagai pejabat publik serta pejabat administrasi pula. Selaku pejabat administrasi, berperan menjalankan hak dan kewajiban atau wewenang dalam membentuk regulasi yang bersifat intern. Wewenang dimaksud yakni mengendalikan suatu hal berasal dari atribusi, delegasi, mandat, atau (dasar kebebasan). Menurut ragam asal suatu wewenang yang mengatur hal tersebut, maka pengertian mengatur tidak terbatas pada menjalankan regulasi, tetapi juga termasuk membuat tafsiran dalam memudahkan urusan dengan melakukan tindakan berupa membuat Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*), dan berbagai bentuk keputusan yang bersifat konservatif lainnya. Kumpulan dari ragam kebijakan di Belanda dinamakan "*besiuiten van aigemene strekking”*.[365]

Suatu peraturan kebijakan merupakan bagian dari diskresi yang dibuat oleh pemerintah Indonesia yang ada dalam undang undang tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia. Imbas dalam perjalanannya acapkali Peraturan kebijakan yang tertuang dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia, seakan-akan memiliki kekuatan mengikat sama dengan peraturan perundang-undangan

[365]Bagir Manan. 2000. "Tertib Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPR Rl Nomor III/MPR/2000”. *Material Course Hukum Perundang-undangan.* Jakarta, hlm. 12.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

yang ada dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia.[366]

Dengan melihat lingkup norma di atas terlihat perbedaan antara norma hukum (pengaturan) yang berbanding terbalik dengan karakteristik aturan kebijakan yang lebih cenderung individual, konkret dan khusus. Padahal dalam regulasi yang dimiliki Indonesia terkait pembentukan perundang-undangan yang telah menggeneralisir Peraturan Kebijakan[367] adalah bagian dari *regeling*[368] adalah kurang tepat.

Hal yang memperkuat bahwa Peraturan Kebijakan teresebut tidak bisa digeneralisir dan bukan bagian dari *regeling*[369] dengan melihat ketentuan dalam regulasi pembentukan norma hukum yang menyatakan bahwa suatu aturan sebagaimana diakui eksistensinya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh aturan yang lebih tinggi atau disusun berdasarkan kewenangan. Alasan Peraturan Kebijakan merupakan bagian dari aturan adminstratif dan derajatnya di bawah dari peraturan perundang-undangan yakni: Peraturan Kebijakan merupakan perkembangan bagian dari lapangan hukum administrasi yang mengkombinasikan bentuk *regel* dan *beschikking* dengan istilah lainnya yakni *beleidsregels* atau *psuedowetgeving* atau *policy rules*.[370]

Peraturan Kebijakan atau *Beleidsregels* merupakan salah satu bentuk produk hukum yang lahir karena adanya kebebasan bertindak yang melekat pada administrator negara yang lazim disebut dengan kebebasan bertindak atau diskresi atau *Freies Ermessen*.[371]

---

[366]M. Azhar. 2015. "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara". *NOTARIUS*, Vol. 8, No. 2, p. 274-286.

[367]Ray C Rist. 1995. *Policy Evaluation.* Great Britain University Press, Cambridge, hlm. 6.

[368]Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[369]Hermawan Susanto. 2019. "Urgensi Penggunaan Instrumen *Regeling* dalam Pembentukan Kebijakan Pemerintah di Lingkungan Sekretariat Kabinet. *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 1, p. 2621.

[370]Sirajuddin, dkk, *Loc.Cit.* 2015. hlm. 40.

[371]*Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Dengan demikian menurut Laica Marzuki dalam Philipus M. Hadjon menyatakan, ada 3 komponen yang merupakan karakteristik suatu Peraturan Kebijakan[372] yakni:

a. Komponen *Subjectum*

   Dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan *Freies Ermessen* atau diskresi dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat warga.

b. Komponen Materi (Substansi)

   Konten Peraturan Kebijakan memuat aturan umum yang tersendiri yang tersendiri yang melampaui cakupan kaidah peraturan perundang-undangan yang dibuatkan pengaturan operasional ketika isi peraturan perundang-undangan belum lengkap, tidak ada atau samar.

c. Komponen Kewenangan

   Badan atau pejabat tata usaha negara yang memuat Peraturan Kebijakan tidak memiliki kewenangan perundang-undangan, namun secara tidak langsung mengikat para warga sebagaimana halnya dengan kaidah-kaidah peraturan yuridis.

Istilah "berdasarkan kewenangan", mengartikan bahwa pejabat berwenang memiliki tindakan bebas (diskresi)[373] untuk menyusun aturan sesuai dengan kebutuhan pejabat itu sendiri.[374] Karakteristik Peraturan Kebijakan cenderung ke arah pelaksana teknis yang merupakan bagian dari diskresi, sepihak, khusus, konkret yang lebih didominasi dibuat oleh pejabat administrasi walaupun lingkupnya bisa secara umum, dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai salah salah satu batu uji tindakan diskresi dari pemerintahan, keberadaannya sangat diperlukan, sehingga keberadaan dan fungsi diskresi tidak sia-sia bagi rakyat yang

[372]Philipus M. Hadjon dkk. 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Penerbit Universitas Tri Sakti, Jakarta, hlm. 55-64.

[373]D. Krisha Darumurti. 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, hlm. 65.

[374]J.M. Otto, W.S.R. Stoter & J. Arnscheidt. 2004. *Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects,* Regel Maat afl, hlm. 135.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

lebih luas tergantung pada niat otoritas. Sebagai bentuk keseriuasan pemerintah untuk memberikan layanan terbaik kepada masyarakat, karena pihak yang berwenang/pejabat adalah pelayanan masyarakat yang harus menyediakan layanan publik yang baik.[375] Karena fungsi publik yang dipertimbangkan mencakup hal yang sangat luas, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Layanan Publik, yakni: "Pelayanan Publik[376] adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan untuk memenuhi kebutuhan layanan.[377] Menurut peraturan perundang-undangan untuk setiap warga negara dan penduduk barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara layanan publik.[378]

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik terinspirasi dari dengan penelitian Komisi De'Monchy pada tahun 1950 dan dilanjutkan oleh Komisi Vander Grinten pada tahun 1952 dengan istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijke Baytuur*.[379] Indonesia diadopsi sebagaimana ditunjukkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, yang meliputi prinsip:

a. Kepastian hukum,
b. Kemanfaatan,
c. Ketidak berpihakan,
d. Kecermatan,
e. tidak menyalahgunaan wewenang,
f. Kepentingan umum,
g. Pelayanan yang prima.[380]

Implementasi AUPB dalam pembuatan diskresi hanya untuk membuat pelayanan pejabat yang baik rakyat. tetapi tidak memastikan

[375]Mustafa Lutfi. 2011. *Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik*. Setara Press (Kelompok Intrans Publishing) dan Jaringan Nasional Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3), Malang, hlm. 99.

[376]Suparto Wijoyo. 2006. *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*. Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 134.

[377]Muwafik Akh Saleh. 2010. *Public Service Communication: Praktek Komunikasi dalam Pelayanan Publik*; *Disertai Kisah-Kisah Pelayanan*. UMM Press, Malang, hlm. 86.

[378]Nuriyanto. 2015. "Membangun Budaya Hukum Pelayanan Publik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat". *INTEGRITAS*, Vol. 1, No. 1, p. 22.

[379]H. A. Muin Fhamal. 2006. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. UII-Press, Yoyakarta, hlm. 49.

[380]*Ibid*.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

secara pasti apa saja konten atau isi dari ragam regulasi tersebut, bagaimana progres penyusunan, lingkup, daya kerja serta bagian mana masuk dalam hukum apakah ketatanegaraan atau administrasi negara dan bentuk baku cara penyusunan dan derajat regulasi yang ada dalam Peraturan Kebijakan terhadap bentuk baku derajat yang ada dalam regulasi terkait pembentukan tertib hukum.[381]

Sementara itu, dari sisi kebaikan eksistensi Peraturan Kebijakan di Indonesia adalah semakin memudahkan, melengkapi, mengisi dan mengembangkan hukum administrasi negara (teori residu)[382] serta mengatasi urusan pemerintahan dalam waktu singkat dan tepat dengan beragam bentuk, nama norma, dan dibentuk oleh pejabat publik dan pejabat administrasi dari anggota kabinet, institusi, lembaga, atau jawatan kuasa[383] yang sesungguhnya tidak terlalu melibatkan masyarakat dan merupakan peraturan pelaksana teknis untuk memudahkan kegiatan lingkungan lembaga mereka sendiri.[384] Peraturan Kebijakan sering muncul dalam mengatasi persoalan hal ihwal pemerintahan dan peraturan lembaga tertentu. Lawrence M. Friedman mengatakan, munculnya berbagai peraturan atau kebijakan bahkan ketetapan merupakan hal yang dapat dimengerti karena kehidupan masyarakat yang sudah demikian kompleks, sehingga untuk mengaturnya memerlukan banyak aturan rinci.[385]

Tidak semua ragam regulasi yang disusun oleh institusi negara dapat dikategorikan sebagai regulasi *(regeling)*. Pada ranah lain, potensi disharmoni dan pertentangan norma, baik antar norma hukum yang secara eksplisit atau teknis termasuk dalam hierarki peraturan perundang-

---

[381]Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. 2011. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan.* Nusa Media, Bandung, hlm. 89.

[382]Sirajuddin dkk, 2015, *Loc. Cit.*, hlm. 41.

[383]Khairul Fahmi. 2017. "Penataan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Menurut UUD NRI 1945," *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4* – Penataan Regulasi di Indonesia. Tema II: Penantaan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Jember, hlm. 666.

[384]Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 39.

[385]Lawrence M. Friedman. 2001. *American Law: An Instroduction (Second Edition)*, Penerjemah Wishnu Basuki, PT. Tatanusa, Jakarta, hlm. 122.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

undangan maupun norma hukum kebijakan masih terus terjadi.[386] Padahal menurut Khairul Fahmi, suatu produk hukum diperlukan untuk menjaga keseimbangan antara kewenangan penguasa dengan tuntutan masyarakat, jika memang suatu aturan yang dibuat memiliki penyimpangan dalam penerapannya, maka dibutuhkan evaluasi penempatan atau kedudukan bahkan hierarkisitasnya serta perbaikan atau disusun melalui tahap awal melalui negosisasi atau *consensus* dari masyarakat guna memecah kebuntuan yang dialami oleh masyarakat dan pula menjaga martabat dari institusi itu.[387]

Menurut Ganz, Peraturan Kebijakan meliputi spektrum luas dari aturan-aturan umum dan peraturan itu tidak dilangsung ditegakkan melalui proses pidana maupun perdata (*quasi legislation to cover a wide spectrum of rule whose only common factor is that they are not directy enforceable thorugh criminal or vicil proceedings*).[388]

Menurut Baker dan Stroink, Peraturan Kebijakan merupakan atuan internal *(internal rules)*, dimana badan atau pejabat pemerintahan menetapkan kebijakan bagaimana kewenangan yang diberikan dalam undang-undang dapat dilaksanakan.[389] Namun demikian, Peraturan Kebijakan seringkali disebarluaskan atau dimaksudkan untuk diketahui publik, sehingga menghasilkan akibat eksternal.[390] Peraturan Kebijakan dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan ketika undang-undang meninggalkan diskresi yang luas bagi badan/pejabat pemerintahan untuk melaksanakan undang-undang tersebut, tetapi undang-undang tidak memerintahkan untuk dibuat peraturan pelaksanaannya.[391]

---

[386]Yahya Ahmad Zein. 2017. "Problematika Hirarkhi Peraturan Peundang-Undangan Indonesia (Studi Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-Undangan)", *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4* – Penataan Regulasi di Indonesia. Tema II: Penantaan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Jember, hlm. 892.

[387]Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.Cit.*, hlm. 104.

[388]Carol Harlow dan Richard Rawling. 2009. *Law and Administration*, Third Edition, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 191.

[389]R.E. Bakker dan F.A.M. Stroink. 1994. *Quasi Legislation Compared*, J Eur2 Comp.L253, Maastricht, hlm. 253.

[390]*Ibid.*

[391]*Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Carlo Romano menyatakan bahwa Peraturan Kebijakan pada mulanya sebagai aturan internal dimana badan pemerintahan menetapkan kebijakan tentang beagaiman wewenang yang diberikan oleh undang-undang harus dilaksanakan. Badan Pemerintahan menjadikan Peraturan Kebijakan sebagai bentuk peraturan untuk dirinya sendiri *(self-regulation)* atas pelaksanaan kewenangan pemerintahan.[392] Dalam doktrin yang kaku, Peraturan Kebijakan hanya bekerja secara internal dan tidak menciptakan kewajiban dan hak bagi warga negara.[393] Namun demikian, pengadilan di negara Belanda menganggap bahwa Peraturan Kebijakan dapat saja bekerja secara eksternal tanpa berdasarkan atribusi atau delegasi dari undang-undang.[394]

Peraturan Kebijakan di negara Jerman pada awalnya berkembang dalam lingkup pemerintahan itu sendiri dan pada mulanya hanya penting dalam pemerintahan. Berdasarkan doktrin dan putusan pengadilan yang kemudian, Peraturan Kebijakan menjelma menjadi fenomena hukum dan menunjukkan bahwa Peraturan Kebijakan memiliki kekuatan hukum mengikat di luar pemerintahan.[395]

Peraturan Kebijakan menurut Abbott dan Snidal meliputi instrumen-instrumen yang bukan undang-undang (*primary legislation*) maupun peraturan pelaksana (*secondary legislation*), dan Peraturan Kebijakan dihasilkan oleh departemen-departemen atau lembaga maupun badan-badan, badan publik non pemerintah dan badan-badan independen tertentu. Dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan, Peraturan Kebijakan memiliki karaktristik; ada yang memuat sedikit kewajiban hukum, ditulis dengan bahasa yang tidak teliti, lebih sedikit kemungkinan untuk mendelegasikan interpretasi atau penegakkannya kepada pihak ketiga yang independen, misalnya pengadilan.[396]

---

[392]Irfan Islamy. 1984. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 230.

[393]Carlo Romano, *Op.Cit.*, hlm. 89.

[394]*Ibid*.

[395]A.J. Bok

[396]David Pocklington. 2001. "The UK Climate Change Levy – Innovative, But Flawed". *European Environmental Law Review*, July 2001.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Keberadaan Peraturan Kebijakan[397] saat ini sudah memberikan pemahaman baru bahwa segala peraturan bahkan Surat Edaran dianggap masuk kategori regulasi sepanjang diperintahkan oleh suatu regulasi yang derajat tinggi atau disusun berlandaskan delegasi dengan konsep diskresi. Padahal tidak semua lembaga tersebut dapat membuat peraturan yang mengikat keluar.[398] Keberadaan isi regulasi yang berkarakteristik kebijakan yang dibuat oleh pejabat administrasi seperti Surat Edaran merupakan Peraturan Kebijakan artinya memiliki lingkup daya kerja ke dalam pada institusi dan perangkatnya saja atau tertuju pada hal khususnya saja.[399] Begitu pula peraturan yang berada dalam lingkup yudikatif, pengadilan itu tidak bisa membuat regulasi yang bersifat untuk publik dan mengendalikan hal keluar (ciri khas *Vonis*), eksistensi suatu regulasi yang disusun dari otoritas yudikatif seperti peraturan Mahkamah Agung mampu memunculkan potensi kesewenang-wenangan dan melanggar prinsip supremasi konstitusi mengingat suatu aturan hal yang demikian tidak dapat menjadi objek pengujian di pengadilan.[400] Dalam hal ini seumpama: tentu tidak mungkin MA akan mengadili permohonan uji materi pengujian Peraturan Mahkamah Agung yang disusunnya sendiri, sebab sekiranya diajukan *judicial review* oleh masyarakat yang berhubungan dengan produk hukum tersebut, maka yang akan berwenang menguji yakni MA sendiri, sebab pengujian suatu regulasi di bawah undang-undang yakni wewenang Mahkamah Agung untuk mengadilinya.[401]

---

[397]Sadhu Bagas Suratno. 2017. "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik". *e-Journal Lentera Hukum*, Vol. 4, No. 3, p. 172.

[398]Abdul Latief. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah.* UII Press. Yogyakarta, hlm. 99.

[399]Victor Imanuel W. Nalle. 2013. "Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan". *Jurnal Yudisial*, Vol. 6, No. 1, p. 45.

[400]Yahya Ahmad Zein, *Op.Cit.*

[401]Yahya Ahmad Zein memaparkan disebutkan dalam Pasal 31 a Angka (1) UU No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Suatu aturan yang derajat levelnya lebih rendah amat mungkin bertentangan dengan peraturan derajatnya lebih tinggi[402] atau regulasi yang diakui di dalam hierarki perundang-undangan bertentangan dengan peraturan pelaksana yang berada di luar hierarki yang ada, misalnya pertentangan antara peraturan daerah dengan Peraturan Menteri. Peraturan Daerah merupakan peraturan yang diakui keberadaan dalam hierarki, sedangkan peraturan para anggota kabinet, misal hanyalah Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*).

Demikian pula dengan keberadaan suatu regulasi yang bercirikan otonom Peraturan Kebijakan, juga tidak ditentukan posisinya di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Padahal, sangat mungkin peraturan yang kedudukannya lebih rendah bertentangan dengan apa yang diatur di dalam peraturan otonom tersebut. Tidak hanya sebatas itu, bila peraturan tersebut dikeluarkan oleh lembaga/komisi negara independen, posisinya di dalam hierarki peraturan perundang-undangan pun hingga saat ini belum jelas.[403]

Kondisi ini tentu akan menambah rumit tatanan legislasi Indonesia, keberadaan Peraturan Kebijakan yang memiliki derajat sebagai *regeling*, seperti:

a. Tumpang Tindih Aturan

Dengan adanya perbuatan pemerintah dalam mempergunakan alat instrumen dalam bentuk kebijakan atau aturan tertulis tanpa ada tolok ukur memunculkan potensi kesewenang-wenangan dan berkategori represif.

Hukum represif sepenuhnya ide dari otoritas dan bersegi satu (sepihak), dimana hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemenuhan suatu negara termasuk politik, melalui subordinasi langsung dari institusi-institusi hukum terhadap elit-elit yang memiliki

[402]http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/06/13/17215521/Jokowi.3.143.perda. bermasalah.telah.dibatalkan, diakses tanggal 14 Agustus 2020.

[403]Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemeni Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 148.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

otoritas.[404] Hukum bagi kaum elit politik merupakan alat yang dapata mereka rekayasa aturannya, siap dipakai kapan, di mana, dan siapapun pejabat yang berwenang untuk mengukuhkan suatu kekuasaan, mengawal bagi yang berkuasa, mengamankan hak-hak istimewa, dan memenangkan ketaatan. Hukum represif memiliki tanda-tanda adanya penyesuaian secara pasif dan kaum yang memiliki kelihaian dalam strategi politik atau bermuka dua dari lembaga-lembaga hukum terhadap lingkungan masyarakat dan politik.[405] Sebenarnya hukum represif ada ketika di permulaan kemerdekaan hingga di era rezim Pemerintahan Presiden Sukarno, guna untuk menjaga kredibilitas masing-masing pemerintahan dan memiliki dampak yang besar terhadap jumlah keberadaan Peraturan Kebijakan.

Tumpang tindih aturan seiring berjalannya waktu[406], apa yang dipaparkan dalam makalah oleh Zainal Arifin Muchtar dan Ibnu Sina terkait pengaruh sistem *civil law.* Indonesia mengalami sebuah permasalahan berupa banyaknya jumlah regulasi yang tak terkendali obesitas aturan[407], karena hal ini menjadi konsekuensi bahwa negara hukum dan didukung dengan aliran positivisme menjadi penyebab potensi disharmonis dan banyaknya regulasi yang mengakibatkan yang dikemukakan oleh Richard Susskind sebagai *hyper regulations* atau istilah yang kemudian populer disebut obesitas hukum.[408]

> "*By that I meant we are all governed today by a body of rules and laws that are so complex and so large in extent that no one can pretend to have mastery of them all. I argued then that hyper-regulation means not that there is too much law, by some objective standard, but that there is too much law given our current methods of managing it*."

[404]S. Brodjo Soedjono. 2000. "Hukum Represif dan Sistem Produksi Hukum yang Tidak Demokratis". *Jurnal Hukum*, Vol. 7, No. 13, p. 157-169.

[405]Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.Cit.*, hlm. 33-40.

[406]Febrian, *Op.Cit*., hlm. 368-369.

[407]Ibnu Sina Candranegara. 2017. "Menemukan Formulasi Diet Regulasi". *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4* – Penataan Regulasi di Indonesia. Tema I: Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jember, hlm. 209.

[408]Richard Susskind. 2010. "Legal Informatics: A Personal Appraisal of Context and Progress", *European Journal of Law and Technology*, Vol. 1, No. 1, hlm. 90-92.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Pernyataan tersebut memiliki relevansi dengan data Kementerian Hukum dan HAM per Oktober 2016 terdapat kurang lebih 62.000 (enam puluh dua ribu) produk hukum tersebar di berbagai lembaga publik dan lembaga administrasi negara. Imbas berlebihannya berbagai aturan tersebut yakni menjadikan visi dan misi dalam percepataan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik terkendala, disebabkan imbas peraturan dari berbagai aturan dan tata tertib baik yang satu dengan yang lain disharmonis dan saling tumpang tindih.[409] Zainal Arifin Muchtar dalam Ibnu Sina, memaparkan bahwa regulasi di Indonesia telah nampak keadaannya mulai dari tidak relevan isi ketentuan dan menjadi rumit dalam penerapannya, penggunaan sumber hukum formil yang belum tepat serta peraturan pelaksana yang belum terealisasikan yang hal ini merupakan ciri khas dari produk hukum represif, Ibnu Sina telah menyampaikan bahwa ego sektoral dari penguasa dalam menyusun aturan mereka dilandasi faktor ”kepentingan” sebagai tolak ukur pembentukan regulasi.[410]

b. Ego Sektoral

Ego disebabkan situasi hukum yang serba berbagai macam penafsiran, perselisihan, serta tidak taat pada asas, masing-masing sektoral memiliki jalan dan identitas sendiri.[411] Menurut Philippe Nonet, taat pada suatu regulasi yang terjadi pada hukum otonom hanyalah bersifat *absurd* belaka, yakni masyarakat dan penguasa dalam mengolah dan menjalankan suatu regulasi sepatutnya memenuhi tata cara saja (*procedural*) bukan pada hal yang berbau esensi.[412] Sebab siapa saja yang melanggar suatu regulasi, maka hukuman akan diterima, meskipun sesungguhnya aturan hukum hal yang demikian bukan untuk kepentingan dan memenuhi tuntuntan masyarakat, tetapi untuk kepentingan segelintir orang melainkan bagi penguasa saja. Dari

[409]https:/ /nasional.kompas.com /read/2017/11/10/19062511/ ada-62000-aturan-indonesia-dianggap-obesitas-regulasi?page=all diakses pada 29 Oktober 2019.

[410]Ibnu Sina Crandanegara, *Op.Cit.*

[411]Sigmund Freud. 1965. *New Introductory Lecture on Pscholoanalitis,* Norton, New York, hlm. 80.

[412]Kaelan, *Op.Cit.*, hlm. 171.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

sinilah akan terjadi pergolakan dalam diri masyarakat itu, dia akan tunduk pada suatu regulasi ketika adanya monitoring oleh otoritas, dan akan berbanding terbalik ketika dengan berbagai cara merekapun akan melanggar hukum tersebut jika monitoring dari pihak otoritas tidak ada.[413]

Hukum otonom[414] memang sejatinya memiliki kapasitas dalam membatasi wewenang otoritas dan mengendalikan hak dan kewajiban warga negara. Dari sinilah akan timbul kritik yang memberikan suatu donasi terhadap tergerusnya *rue of law*, melainkan sikap ini bukanlah sebuah pandangan yang ideologis sebab tipe hukum ini lebih mungkin untuk menerima kepatuhan otoritas daripada mendapatkan kritik otoritas.

Ada penempatan dalam penataan yang khusus terkait administrasi pemerintahan pada negara Belanda dan Amerika Serikat termasuk di Indonesia, diskresi diwujudkan dengan instrumen yang dikenal dengan Peraturan Kebijakan sebagai produknya. Menurut Albertjan Tollenaar dalam Victor Imanuel W.[415], Peraturan Kebijakan di negara Belanda, yang dikenal dengan istilah *beleidregels* merupakan bagian dari wujud perbuatan pejabat administrasi, dengan rincian sebagai berikut:

1) Diatur dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan atau *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB),
2) Berperan sebagai produk hukum untuk menafsir regulasi di atasnya, jika aturan di atasnya belum lengkap.
3) Berbentuk tertulis.
4) Terobosan bagi aturan yang di atasnya ketika mengalami pemborosan dan ketidakdayagunaan dalam diwujudkan dalam Peraturan Kebijakan.
5) Diterapkan oleh badan administratif yang kompeten.

---

[413]Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.Cit.*

[414]Suharyo. 2017. "Problematika Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Jurnal Rechhtsvinding*, Vol. 6, No. 2, p. 171-182.

[415]Victor Imanuel W. Nalle. 2016. "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". *Refleksi Hukum*, Vol. 10, No. 1, Surabaya, hlm. 9-11.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

6) Berimbas pada implementasi suatu aturan yang tidak termasuk pada regulasi, atau yang diklasifikasikan yakni *soft law.*
7) Bersifat individual menjadi kompleks.
8) Peraturan Kebijakan diberlakukan ketika adanya keadaan khusus dan aturan di atasnya belum lengkap.

Berbeda dengan Amerika Serikat, suatu regulasi yang bersifat ketetapan dimuat dalam *Administrative Procedure Act (APA)* antara lain:

a. Peraturan kebijakan administrasinya khususnya Peraturan Kebijakan memang tidak komprehensif.
b. Tidak menyebut secara eksplisit terminologi *policy rule* pada kebijakan *(policy)*.

Menurut Victor Imanuel, pengaturan perihal Peraturan kebijakan di Belanda dan Amerika Serikat memperlihatkan karakter Peraturan kebijakan, yakni tidak dibutuhkannya pendelegasian wewenang dari undang-undang untuk menyusun suatu Peraturan kebijakan. Meskipun tidak ada, namun dalam implementasi kewenangan dari pejabat administratif mampu menciptakan suatu interpretasi penting atau tidaknya terhadap regulasi yang memiliki derajat tinggi yang dianggap tidak jelas regulasinya. Interpretasi tersebut menjadi diperlukan di waktu ketika kesamaan pandangan eksekutif dalam melaksanakan tugas pemerintahan dalam mewujudkan cita hukum. Begitu sebaliknya, ketika pandangan tersebut bias atau tidak adanya suatu inisiasi dalam dalam menafsirkan regulasi yang berderajat tinggi mengakibatkan macetnya pemerintahan.[416]

Suatu peraturan kebijakan merupakan bagian dari diskresi yang dibuat oleh pemerintah Indonesia yang ada dalam undang undang tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia. Imbas dalam perjalanannya acapkali peraturan kebijakan yang tertuang dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia, seakan-akan memiliki kekuatan mengikat sama dengan peraturan perundang-undangan yang ada dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan

[416] *Ibid.*, hlm. 12.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Regulasi di Indonesia. Memang peraturan atau Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) memiliki substansi atau isi dan kekuatan mengikat secara konvensional dan hal ini tidak berbeda dengan peraturan perundang-undangan, tetapi dalam ilmu perundang-undangan dari sisi sifatnya *Beleidsregel* bukan kategori peraturan perundang-undangan karena sifatnya yang bernuansa hukum otodidak serta teknis. Padahal, menurut A. Hamid S. Attamimi, Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) jika dilihat dari bentuknya sama dengan peraturan perundang-undangan seperti: a). Menimbang, b). Dasar Hukum, c). Mengingat, d). Premis, e). Isi berupa Batang Tubuh, f). Bagian dan; g) Penutup.[417]

Padahal Peraturan Kebijakan belum terdapat kejelasan tentang format dan substansi peraturan kebijakan yang jelas-jelas menyerupai dalam gagasan yang tertuang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di Indonesia, khususnya pengaturan konsep diskresi. Dimana Peraturan Kebijakan memiliki ciri berupa *beschikking*, bersegi satu, konkret, khusus, regulasi derajat yang lebih tinggi tidak lengkap, belum dibuat aturannya, isi ketentuan yang kabur, berpotensi pemerintahan berjalan di tempat.[418]

Konsep diskresi tersebut tidak dapat dilepaskan dari peraturan kebijakan sebagai produk hukum diskresi dan administratif.[419] Peraturan kebijakan bukan bagian dari peraturan perundang-undangan bahkan derajatnya lebih rendah setingkat dengannya, walaupun produk dimaksud bentuk dan substansinya merupakan norma pengaturan untuk

---

[417]A. Hamid S. Attamimi. 1993. "Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)". Artikel dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Universitas Jakarta, hlm. 13.

[418]Lihat Penjelasan Pasal 22 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan.

[419]Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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. Dan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

konvensional. Dampak ketika Peraturan Kebijakan ini menjadi salah satu produk yang acapkali diberlakukan untuk kepentingan umum berimbas pada daya ikat yang seperti daya ikat dalam Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang tentang Pembentukan Regulasi di Indonesia[420] dan bentuk pengujian Peraturan Kebijakan yang melanggar keseluruhan atau salah satu dari tiga batu uji di atas melalui Peradilan Administrasi (PTUN). Pengujian ini dikenal dengan istilah pengujian marginal (*marginale toetsing*).

5. **Pengujian Suatu Norma oleh Lembaga Yudikatif (Mahkamah Konstitusi dan Mahakamah Agung)**

Terkait Peraturan Mahkamah Agung dan Konstitusi, dalam *Trias Politica* kita memahami bahwa lembaga ini merupakan lembaga yang *an sich* memiliki kewenangan dan tugas pada kekuasaan yudikatif atatu kehakiman, produk hukum yang diciptakan adalah *vonnis* (putusan/ penetapan) terhadap baik dalam penyelesaian perkara atau pengujian suatu produk hukum dimana *addresat*-nya mengikat kepada individu sampai umum.[421] Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan dan fungsi ada dalam Pasal 24 C 1945 (perubahan) dirumuskan sebagai berikut:

1) MK Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannnya diberikan oleh UUD 1945;
3) Memutus pembubaran partai politik,
4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
5) MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD.

Dalam membentuk keputusan berdasarkan pada ranah yudikatif/ peradilan. Yang terlibat dalam peradilan ini adalah perorangan, kelompok (*legal standing*) badan hukum umum, privat dan kesatuan masyarakat

[420]Victor Imanuel W. Nalle. 2016. "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi pemerintahan". *Refleksi Hukum*, Vol. 10, No. 1, hlm. 2-3.
[421]David Pocklington. 2015. *Op.Cit.*

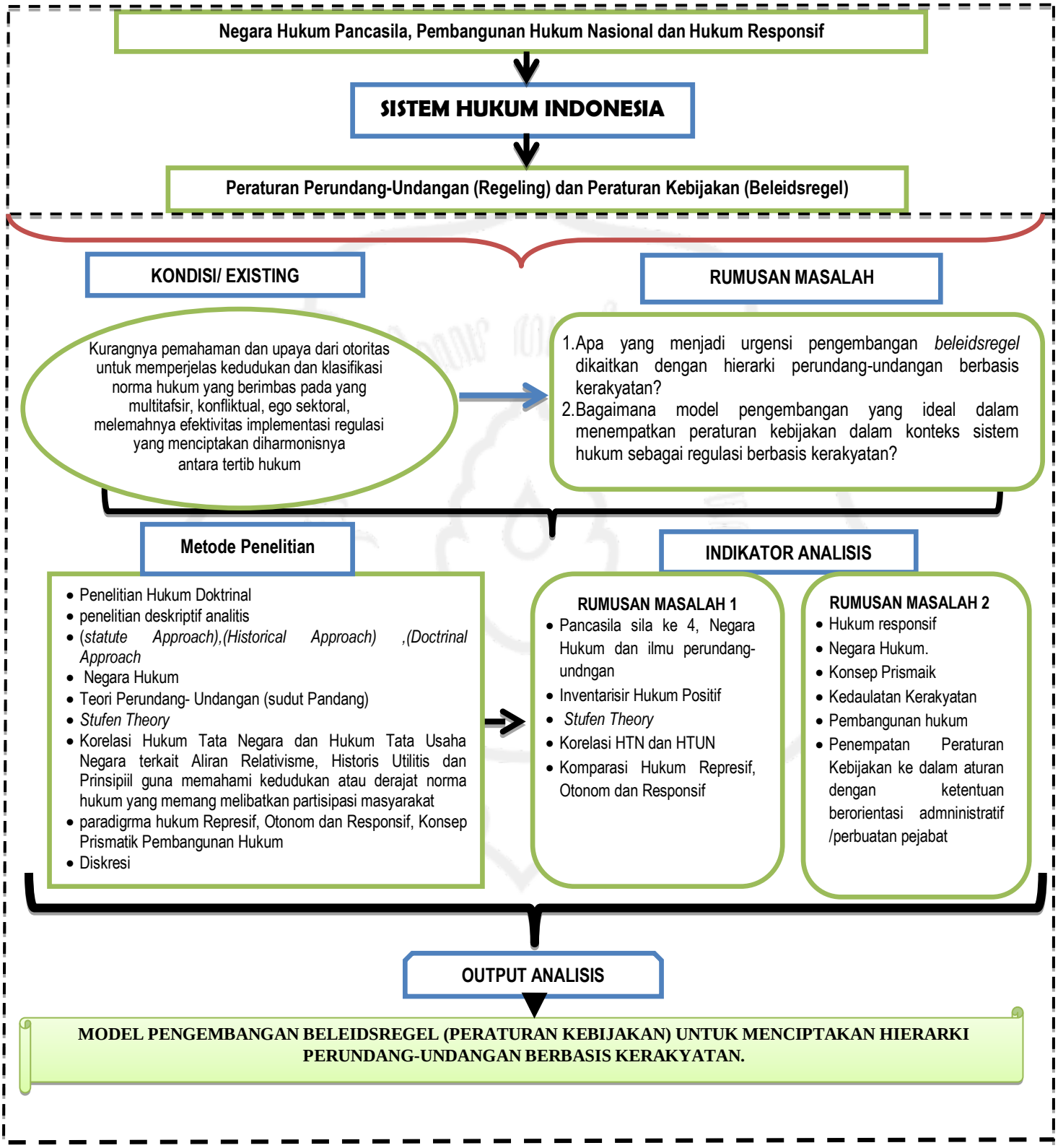
library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

hukum adat yang dimohonkan pengujiannya. Walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku mengikat secara umum termasuk pembentuk undang-undang, Untuk Mahkamah Agung sendiri peran fungsinya ada pada Pasal 24 A Ayat (1) dirumuskan bahwa, Mahkamah Agung (MA) berwenang mengadili pada tingkat Kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Berdasarkan fungsi dan wewenang tersebut, maka keputusan yang dibentuk oleh MA adalah keputusan/vonis di bidang peradilan, sehingga keputusan tersebut bersifat suatu penetapan yang individual, konkret, dan sekali - selesai (final). Sebab pengujian suatu regulasi di bawah undang-undang yakni wewenang Mahkamah Agung untuk mengadilinya.[422]

[422]Yahya Ahmad Zein memaparkan disebutkan dalam Pasal 31 a Angka (1) UU No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

C. Kerangka Berpikir



Gambar 2.2. Kerangka Berfikir

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

D. Penelitian yang Relevan dan Kebaruan Penelitian

Sebagai pertanggungjawaban ilmiah tentang penelitian ini, maka diuraikan beberapa penelitian terdahulu sebagai bahan komparasi dan menunjukkan adanya kebaruan, sehingga diharapkan tidak terjadi dan menghindari adanya duplikasi dan plagiasi dari penelitian sebelumnya.

Berikut penulis memberikan perbandingan hasil penelitian disertasi yang terdahulu sebagai berikut:

Tabel 2.6 Hasil Penelitian Disertasi yang Terdahulu

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
1	Judul "Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Tertib Hukum Indonesia" Oleh: Aan Eko Widianto.[423]	Adanya inkonsistensi tata urutan norma hukum yang berdampak pada tertib hukum. Permasala-han yang diangkat yaitu hierarki Peraturan Perundang-Undangan berhubungan dengan lembaga pembentuk Perundang-Undangan, norma hukum untuk mewujudkan tertib hukum	a. Obyek penelitian dari Aan Eko terkait pengaruh politik hukum dengan tertib hukum, dan konsep politik hukum untuk hierakisitas. b. Obyek penelitian Insan Tajali Nur menelusuri dan meneliti keberadaan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-	Validitas norma menjadi menjadi besar tergantung pada besarnya fungsi suatu lembaga Negara. Politik hukum bersendikan pada nilai keajegan, hukum adat dan lembaga Negara yang berwenang membentuk produk hukum. Dengan Pisau analisa ada pada Pancasila, Negara hukum, stufen bow Theory, sistem hukum Rekomendasi yang ada dalam penelitian ini berupa restrukturisasi tata norma hukum: 1. UUD NRI 1945	• Pembahasan oleh Insan Tajali nur yakni, difokuskan pada sisi formalitas atau perbuatan otoritas dalam mengelola tertib hukum. • Banyaknya sejumlah tertib hukum yang mengalami perubahan yang cepat, padahal secara materiil tertib hukum belum dirasakan apakah memenuhi rasa keadilan

[423]Aan Eko Widiarto. 2016. "Pengaruh Politik Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Tertib Hukum Indonesia", *Disertasi*, Program Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
			undangan dalam sistem hukum Indonesia terhadap prinsip regulasi kerakyatan dimana Peraturan Kebijakan acapkali mendominasi keberadaan-nya yang belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat disebabkan tidak ada sekat atau klasifikasi jenis aturan yang ada dalam sistem hukum Indonesia.	2. Undang-Undang/Perppu 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan Presiden/Peraturan Lembaga Negara 5. Peraturan Menteri/Peraturan Pejabat Negara Setingkat Menteri 6. Peraturan Daerah Provinsi/Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 7. Peraturan Desa atau disebut nama lain.[424]	atau sudah menceminkan prinsip kerakyatan • Pisau analisa yang digunakan oleh penulis adalah hukum responsif, Negara hukum (*rechtsataat* dan *rule of law*), ilmu perundang-undangan diperlukan guna melihat dari sisi formalitas atas ketidakkejelasan yang rancu dan pertimbangan dari sisi filosofis, yuridis dan sosiologis. • Otoritas membuat dan mencabut suatu aturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dimana semata mata bernilai konservatif semata.
2.	Judul "Delegasi Pengaturan Kepada Peraturan Gubernur	Obyek kajian membahas terkait problematika dari otoritas yang mengguna-	a. Obyek kajiannya dari Ni Luh Gede Astariyani adalah	a. Landasan filosofis, perlunya pendelegasian yang jelas dari peraturan perundang-undangan	a. Peraturan Kebijakan dapat dibentuk kapan saja berdasarkan

[424] *Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
	Menjamin Kemanfaatan dan Keadilan" oleh Ni Luh Gede Astariyani [425]	kan Peraturan Kebijakan yang belum ada kejelasan pada nilai filosofis yaitu nilai keabsahan Peraturan Kebijakan di luar delegasi Peraturan di atasnya, nilai Sosiologis tidak menjamin memang cerminan dari masyarakat, sedangkan masalah yuridis adalah kekaburan norma dalam menegakan rasa keadilan dan kepastian hukum.	Pasal 246 Ayat 1 Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah maka kepala daerah menentukan Perkada. b. Penelitian oleh Insan Tajali Nur adalah Peraturan Kebijakan yang ada dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU 12 Tahun 2011	ke Peraturan Kebijakan termasuk perkada serta adanya aturan teknis secara rinci dalam penyusunannya. b. Perlunya perintah tegas dari peraturan di atasnya bagi peraturan kepala daerah atau peraturan pelaksana yang memberikan pedoman kepada perkada untuk tidak bias dari peraturan yang ada di atasnya. c. Rekomendasi yang didapatkan adalah makna "melaksanakan dan "atas Kuasa" mengandung kekaburan norma hukum dan harus menggunakan penafsiran yang tepat dan tidak disarankan peraturan gubernur dibuat hanya pada penafsiran semata[426]	pendelegasian ataupun kewenangan. b. Dalam sistem hukum Indonesia, belum diatur secara tegas proses penyusunan aturan kebijakan, dan lebih condong pada diskresi oleh pejabat administratif guna memudahkan penyelsaian urusan. c. Perlu dikoreksi penggunaan istilah Peraturan Kebijakan berada karena berdasarkan " kewenangan" d. Pentingnya klasifikasi dan sekat jenis dan lingkup serta

[425]Ni Luh Gede Astariyani. 2017. "Delegasi Pengaturan Kepada Peraturan Gubernur Menjamin Kemanfataan dan Keadilan". *Disertasi*, Program Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Udayana, Bali.

[426]*Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
					dayagunanya serta tingkat derajat bagi Peraturan Kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam aturan-aturan tertentu, guna melimitasi pada jenis aturan dimaksud bagi ortoritas dalam mempertimbangangkan perlu apa tidak dibentuk *regeling* terlebih dahulu atau hanya dibentuk Peraturan Kebijakan yang bersinergi atau delegasi dengan aturan di atasnya berdasar prinsip kerakyatan. e. Dengan pisau analisa Ilmu Perundang-Undangan yang memaparkan karakteris-tik dan sifat norma-norma hukum.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
					f. Kedepannya *regeling*, *beschikking*, *vonis* serta *beleidsregel* perlu dibuatkan materi muatannya tekrait program, tata cara penyusunan dan syarat diberlakukan aturan tersebut berbasis prinsip kerakyakatan pada Undang-Undang tekait Peraturan Perundang-Undangan dan Administrasi Pemerintahan. Dan Kekuasaan kehakiman
3	Judul Hierarki Aturan di Indonesia, oleh Febrian [427]	Obyek yang dikaji adalah hierarki peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, dinyatakan bahwa bentuk aturan hukum mengalami	a. Febrian membahas terkait pengujian suatu produk hukum saja. Penggunaan Peraturan Kebijakan yang ada dalam Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 oleh	Kesimpulan yang diperoleh adalah hierarki tertib hukum adalah permasalahan aturan hukum dalam bentuk tertulis. Oleh karena itu tertib hukum dipahami sebagai regulasi yang dibuat oleh lembaga berwenang yang bersifat umum.	a. Penelitian yang dilakukan oleh Insan Tajali Nur memiliki pemikiran sama terhadap rekomendasi dari Febrian dan meneruskan penelitian tersebut dalam bentuk model

[427]Febrian. 2004. "Hierarki Aturan Hukum di Indonesia", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
		tumpang tindih, ketidak aturan dan ketidak konsistenan aturan hukum akibat pola hierarki aturan hukum di Indonesia masih belum tegas, Sepatutnya hierarki atau tata urutan norma hukum di Indonesia disudahi dalam bentuk Tap MPR yang tidak lain landasan hukum dimaksud bukanlah jenis *regeling* melainkan *beleidsregel*, aturan hukum tidak lagi mengikuti pola *top down*, tetapi mengikuti pola konstitusi yang mmbagi kekuasaan yakni wewenang legislasi, eksekutif dan yudisial .	otoritas cenderung bernilai konservatif atau represif yang menimbulkan tumpang tindih dan ego sektoral[428]. Hal ini mengindikasikan masih kentalnya dipengaruhi oleh politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang menjadi bidang yang mempengaruhin, bahwa memang tata urutan norma di Indonesia masih dalam proses mencari model pengembangan ideal dalam meletakan tata urutan norma hukum di Indonesia guna mengatur kehidupan bermasya-rakat, berbangsa, dan	Selain itu beberapa bentuk aturan hukum tidak mencerminkan wewenang pembentukan aturan hukum yang sesuai dengan aturan hukum yang baik	pengembangan ideal berbasis regulasi kerakyataan guna memberikan gambaran secara terstruktur dan sistimatis, dan mengklasifikasikan atau memberi sekat antara aturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan melalui perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 8 b. Merubah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Kehakiman yang mengatur proses pemograman dan penyusunan peratuan

[428] *Ibid.*

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
			bernegara.[429] b. Penulis menggunakan pisau analisa dari hukum responsif yang menjadi bahan formulasi dalam membentuk model pengembangan regulasi berbasis kerakyatan		kebijakan melalui hubungan HTN dan HAN dalam teori Relativisme, Prinsipiil dan historis utilitis/residu c. Kesimpulan Penelitian dari Fadli menjelaskan bahwa aturan hukum yang baik ketika mengakomodir aturan ke sifat materiil, dan dalam penelitian saya menindak lanjuti hal tersebut dengan untuk mewujudkan aturan yang bersinergi antar aturan *regeling* dan Peraturan Kebijakan berbasis prinsip kerakyatan. penting melakukan suatu aksi dengan melibatkan masyarakat dalam program perencanaan dan

[429]Aan Eko Widiarto. 2016. "Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap tertib Hukum di Indonesia". Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 7.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
					proses penyusunan aturan jadi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan baik di pusat dan di daerah menggunakan dengan metode partisipatif atau prinsip kerakyatan. d. Peraturan perundang-undangan lebih berperan melalui pendelegasian kepada aturan pelaksana yang memang berbasis prinsip kerakyatan bukan hanya kewenangan semata.
5	Perkembangan peraturan Delegasi di Indonesia oleh Moh. Fadli[430]	Urgensi terhadap eksistensi peraturan delegasi, hubungan antara peraturan delegasi dengan demokrasi, pembatasan terhadap	a. Penulis memaparkan lebih mendalam terkait peraturan perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan , Peraturan Kebijakan	Kesimpulan yang dapat diperoleh adalah peraturan delegasi merupakan jenias aturan yang diakui dalam hukum positif Indonesia. Hubungan antara peraturan delegasi dengan	Peraturan Kebijakan yang ada dalam Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 oleh otoritas cenderung bernilai konservatif atau represif yang menimbulkan tumpang

[430]Moh. Fadli. 2012. "Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia", *Disertasi* Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.

library.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

No	Judul dan Penulis	Obyek Penelitian		Pembahasan/ Kesimpulan/Rekomendasi	Pembahasan/ Kesimpulan/ Rekomendasi (Insan Tajali Nur)
		Persamaan dengan Penulis Lainnya	Perbedaan dengan Penulis Lainnya		
		peraturan delegasi.	ada karena berdasar pada tafsir dan pertimbangan sepihak masing masing sector maka, terjadi tumpang tindih dan ego sektoral b. Diperlukannya sinergisitas berdasarkan regulasi kerakyatan.	demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia nyata tidak bertentangan. Pembatasan peraturan delegasi secara sistem dapat dilakukan melalui pembatasan preventif dan represif. Indonesia saat ini membatasi keberadaan peraturan delegasi hanya dari pembatasan represif semata.[431]	tindih dan ego sektoral. Hal ini merupakan konsekuensi. Hal ini merupakan penyimpangan dari sila 4 Pancasila yang merupakan dasar penulis dalam menelusuri Dan urgensi model pengembangan yang ideal dalam menempatkan peraturan kebijakan dalam konteks sistem hukum sebagai regulasi kerakyatan yang berkolerasi dengan Peraturan Perundang-Undangan.

[431] *Ibid*.