



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 International License

IMPLEMENTASI ASAS HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG PARTISIPATIF DAN BERKEADILAN

Widayati

Fakultas Hukum Unissula. E-mail: widayati@unissula.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords:

Justice; Principle of law; Participative.

DOI :

10.26532/jh.v36i2.11391

ABSTRACT

This paper discusses the legal principles that must be implemented in the formation of laws and regulations, and the implementation of legal principles in the formation of participatory and fair laws and regulations. With the normative juridical approach, it can be concluded that the legislators often ignore legal principles, because the principle is only an abstract and general idea and does not contain sanctions. The implementation of the principles of forming statutory regulations and the principles of material content of statutory regulations has not been optimal, so there is often a regulation when it is implemented that gets resistance or resistance from the community.

Tulisan ini membahas tentang asas-asas hukum yang harus diimplementasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan implementasi asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan berkeadilan. Dengan metode pendekatan yuridis normatif dapat disimpulkan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan seringkali mengabaikan asas-asas hukum, karena asas hanya merupakan sebuah ide yang abstrak dan bersifat umum dan tidak memuat tentang sanksi. Implementasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan belum optimal, sehingga masih sering terjadi sebuah peraturan perundang-undangan ketika diimplementasikan mendapatkan penolakan atau resistensi dari masyarakat.

Copyright © 2020 JURNAL HUKUM UNISSULA. All rights reserved.

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menjunjung tinggi nilai moral, etika, akhlak dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta menghormati kebinekaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara.¹ Sebagai negara

1 Yuliantoro, Penerapan Unsur Kealpaan Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Kecelakaan Lalu Lintas, *Jurnal Hukum Unissula*, VOL.35 NO.1 (2019), hlm.36-51.

hukum, maka segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Persoalan yang sering terjadi adalah hukum yang dibentuk bukan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, tetapi untuk kepentingan golongan atau kelompok tertentu. Hukum dirasakan belum mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Hukum menjadi tumpul, tidak tajam untuk memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum.² Untuk itu perlu adanya upaya mengembalikan hukum itu pada tujuan yang benar-benar ideal; menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan bagi masyarakat tanpa melihat status dari masyarakat itu sendiri.

Gustav Radbruch, seorang ahli hukum Jerman mengatakan bahwa, "hukum adalah kehendak untuk bersikap adil" (*Recht ist Wille zur Gerechtigkeit*). Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menjadi ukuran bagi adil tidaknya tata hukum. Nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.³

Oleh karena itu, antara hukum dan keadilan tidak boleh dipisahkan, karena hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan. Untuk itu diperlukan pula partisipasi masyarakat agar hukum yang dihasilkan adalah hukum yang partisipatif dan berkeadilan. Hukum yang partisipatif dan berkeadilan dapat diwujudkan dengan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini bukan norma hukum konkrit, akan tetapi sangat penting artinya dalam pembentukan dan penegakan hukum. Di Indonesia dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, maka hukum harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Maksudnya, seluruh rakyat diperlakukan adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, kebudayaan dan kebutuhan spiritual rohani sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur.⁴

Pemahaman terhadap konsep keadilan harus diterjemahkan dalam hubungannya dengan Pancasila, kemudian baru dikaitkan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang harus merasakan keadilan itu. Dalam kaitannya dengan pengaturan hukum menurut konsep keadilan Pancasila, pengaturan tersebut dilakukan melalui pengaturan hukum yang sifatnya mengayomi bangsa, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dan

2 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pres, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 9

3 Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 130

4 Agus Riwanto, Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila, *Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, Vol. 2, Nomor 2, 2017, hlm.137-151

memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar, sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Pengayoman dalam hal ini berarti rasa keadilan yang ada pada nurani manusia Indonesia harus terpenuhi.⁵

Untuk menjawab berbagai persoalan tersebut dalam tulisan ini akan mengkaji, apakah implementasi asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah menghasilkan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan berkeadilan. Topik ini menjadi penting karena telah kita rasakan bersama bahwa dalam realitas politik, terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak partisipatif dan tidak mencerminkan rasa keadilan.

B. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, dan doktrin. Penelitian yuridis normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan peristiwa hukum tertentu. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literatur, makalah, peraturan perundang-undangan, dan sumber data lain. Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literatur. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat, mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Asas-asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguasaan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁶ Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas-asas pembentukan undang-undang yang baik adalah sebagai berikut:⁷ asas cita hukum Indonesia. asas negara berdasar

5 Bahder Johan Nasution, *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, *Yustisia* Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014, hlm.118-130.

6 A Hamis S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990

7 *Ibid*, hlm. 312

hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi, dan asas-asas lainnya.

Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) dalam sistem hukum Indonesia, disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan.⁸ Susunan hierarkis peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.⁹

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memperkenalkan beberapa asas dalam perundang-undangan, yaitu:¹⁰

- a. Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
- b. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*).
- d. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*).
- e. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.
- f. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Berkaitan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini, Bagir Manan menyatakan bahwa, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis.

Landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini sangat penting karena setiap produk hukum haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*jurisdische gelding*). Dasar yuridis ini akan menunjukkan bahwa:¹¹

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum. Setiap produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Produk hukum yang tidak dibuat oleh pejabat yang

8 Bambang Antariksa, Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangn Dalam Ketatanegaran Indonesia, *Deliberatif*, Volume 1 Nomor 1, Juli 2017, hlm. 15

9 Widayati, Problem Ketidapatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume IV No. 1 Januari - April 2017, hlm.1-14.

10 Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 117

11 *Ibid*, hlm.134

- berwenang akan batal demi hukum (*van rechtswetgenietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum tersebut.
 - c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
 - d. Keharusan bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
 - e. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar, bahkan spontan.

Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.¹² Misalnya di dalam suatu masyarakat industri, maka hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Dengan dasar sosiologis, diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat, tidak terjadi resistensi atau penolakan, sehingga akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Landasan filosofis berkaitan dengan *rechtsidee*, dimana semua masyarakat akan merasakan keberadaan sebuah peraturan perundang-undangan karena dianggap sesuai dengan tujuan dari hukum yaitu menjamin keadilan, ketertiban, kepastian hukum, dan kesejahteraan masyarakat. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan.¹³ Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, dan sebagainya. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai, maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.¹⁴

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan

12 Nuvazria Achir, Anotasi Normatif Terhadap Peraturan Daerah Tentang Transparansi, *Jambura Law Review*, Volume 02 Issue 01, Januari 2020, hlm. 92

13 Muhtadi, Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung), *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, hlm.212-222.

14 *Ibid*, hlm. 136

menurut hukum positif dicantumkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, artinya setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, artinya setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Disamping asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, selanjutnya di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur mengenai asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Pembentuk peraturan perundang-

undangan ketika akan menuangkan materi muatan harus mencerminkan asas-asas:

- a. Pengayoman, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman bagi masyarakat
- b. Kemanusiaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk serta dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Bhineka Tunggal Ika, artinya bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus Daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas -asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/Lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum,

asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.¹⁵ Tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan antara lain adalah memberikan jaminan terhadap hak asasi manusia, memberikan perlindungan dan kepastian hukum, serta menciptakan rasa keadilan bagi masyarakat.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Adapun 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.¹⁶

2. Implementasi Asas-Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yang Partisipatif dan Berkeadilan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengimplementasikan asas-asas hukum, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berkeadilan. Salah satu asas hukum yang harus diimplementasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah "asas keterbukaan" yang memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam asas materi muatan peraturan perundang-undangan terdapat asas keadilan yang mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Peraturan perundang-undangan dibentuk untuk keadilan masyarakat secara keseluruhan, tidak untuk kepentingan kelompok ataupun golongan tertentu.

Indonesia sebagai negara yang berkedaulatan rakyat mensyaratkan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat ini sering disebut dengan partisipasi. Konsep dan praktek mengenai partisipasi adalah salah satu sistem yang berkembang dalam suatu modernitas kehidupan politik. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi karena demokrasi menempatkan masyarakat dalam posisi penting untuk menentukan arah perjalanan suatu negara. Hal ini juga sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sebuah negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum, sangat berkaitan dengan persoalan partisipasi. Hukum merupakan alat pengatur yang sah dan otoritatif dalam setiap kegiatan dan aktivitas

15 Agnes Fitryantica, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangannya Indonesia melalui Konsep Omnibus Law, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019, hlm.300-316

16 Andi Bau Inggit AR, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, Nomor 1, Mei 2019, hlm.1-13.

individu dalam negara. Hukum juga menjadi penguasa tunggal dalam menyelesaikan konflik di masyarakat. Implementasi dari sebuah negara hukum menuntut adanya instrumen yang sah untuk mengatur, yang dapat berupa norma perintah, larangan, maupun hal-hal yang diperbolehkan. Hukum akan bekerja dalam masyarakat untuk mencapai tujuan bersama.

Keberadaan hukum itu mengikat dan memaksa. Hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui mekanisme atau prosedur tertentu yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam pembentukan hukum harus ada partisipasi masyarakat, karena hukum yang dihasilkan nantinya akan diberlakukan untuk masyarakat, dan hukum digunakan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat.¹⁷

Partisipasi merupakan salah satu alat transformasi nilai-nilai yang berkembang di masyarakat untuk diakomodir dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Transformasi ini juga didasarkan pada tingkat kebutuhan serta kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena peraturan perundang-undangan merupakan alat yang otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan berbagai cara, sesuai dengan tingkat perkembangan politik dan juga keadaan masyarakat. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dapat memperkuat fungsi representasi masyarakat. Penguatan ini akan berimplikasi pada kepercayaan masyarakat terhadap lembaga politik. Pada sisi hubungan wakil rakyat dengan konstituen (masyarakat), partisipasi akan membangun hubungan yang baik. Penerapan partisipasi mempunyai pola atau model yang beragam. Pola atau model partisipasi masyarakat tersebut adalah sebagai berikut¹⁸

a. Model Pertama : *Pure Representative Democracy*

Dalam model ini, sifat partisipasi masyarakatnya masih murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dalam negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislator dalam pembentukan hukum.

b. Model Kedua : *A Basic Model of Public Participation*

Dalam model ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak

17 Nur Sodik, Membangun Politik Hukum Responsif Perspektif Ius Constituendum, Jurnal Magister Hukum Udayana, Volume 5 Nomor 2, Juli 2016, hlm. 239

18 Saifudin, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, (diposting oleh Riri Nazriyah)

hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakekat interaksi yang sebenarnya.

c. Model Ketiga : *A Realism Model of Public Participation*

Dalam model ini, *public participation* pelaku-pelakunya cenderung dilakukan dan didominasi oleh adanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Publik, selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan. Akan tetapi tidak semua warga negara melakukan *public participation* dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Pelaku-pelaku *public participation* telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dengan demikian terdapat kecenderungan untuk memahami "public" dalam konteks yang terbatas.

d. Model Keempat : *The Possible Ideal for South Africa*

Model ini merupakan model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat. Ini merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu: *those who are organized and strong; those who are organized but weak; and those who are weak and unorganized*. Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditujukan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini, pada gilirannya memunculkan dua tambahan dimensi yaitu: dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas, dan dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya berlaku pula untuk pembentukan hukum dunia. Hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional harus menyertakan partisipasi negara-negara yang akan melaksanakan hukum tersebut. Selama ini, Amerika Serikat sangat mendominasi dalam pembentukan hukum dunia. Pendapat/masukan dari negara-negara berkembang sering diabaikan. Pembentukan hukum duniapun sarat dengan kepentingan politik dan ekonomi negara yang dominan. Agar terwujud hukum yang berkeadilan, negara-negara berkembang harus diberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum dunia, tidak hanya didominasi oleh Amerika Serikat

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan berkeadilan, maka asas-asas hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, harus diimplementasikan. Asas-asas hukum memang bukan merupakan norma yang konkrit. Asas hukum merupakan suatu ide atau konsep yang menjadi dasar pemikiran yang bersifat umum dan abstrak, dan tidak mempunyai sanksi. Oleh karena itu, asas hukum tersebut akan dijabarkan dalam suatu norma yang bersifat konkrit

dengan disertai sanksi. Norma yang disertai dengan sanksi yang dibentuk oleh negara adalah peraturan perundang-undangan.

Implementasi asas-asas hukum di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis.

a. Pendekatan Flosofis

UUD Negara Republik Inonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, maka partisipasi rakyat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan. Partisipasi berarti ada peran serta atau keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan penyebarluasannya. Keterlibatan masyarakat ini dapat memberikan legitimasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat, dan menimbulkan kepercayaan adanya keberpihakan pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap kepentingan rakyat. Partisipasi masyarakat ini merupakan wujud demokrasi. Dalam negara-negara demokratis, pemikiran yang mendasari partisipasi adalah pemahaman terhadap prinsip kedaulatan di tangan rakyat. Rakyat melaksanakan partisipasi melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan serta masa depan masyarakat, dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan.

Prinsip dasar yang juga sangat terkait dengan partisipasi adalah penegasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Prinsip ini menempatkan bahwa hukum menjadi alat pengatur yang sah dan otoritatif dalam setiap kegiatan dan aktivitas individu dalam negara.

Indonesia juga mempunyai dasar negara Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. Sila kelima Pancasila adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial ini juga harus diimplementasikan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. Keadilan bukan hanya bersifat formal, tetapi harus bersifat substantif. Ruh dari sebuah peraturan perundang-undangan adalah keadilan. Bentuk keadilan dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara yang disebut keadilan sosial atau keadilan dalam masyarakat luas, yaitu dalam arti keadilan hidup berdampingan dengan kebaikan, hidup berdampingan dalam bentuk masyarakat dan juga hidup berdampingan dalam bentuk bangsa dan negara.¹⁹

b. Pendekatan Sosiologis

Secara sosiologis, asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini sangat penting agar peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk dapat berlaku efektif

19 Yunie Herawati, Konsep Keadilan Sosial Dalam Bingkai Sila Kelima Pancasila, *Paradigma* Volume 18, Nomor 1, Januari 2014, hlm.20-27

secara sosiologis. Artinya peraturan perundang-undangan tersebut ketika diimplementasikan, dapat diterima oleh masyarakat dengan baik. Asas-asas hukum selama ini masih bersifat simbolik dan parsial, dan dilakukan hanya sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* yang melandasi perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara sosiologis, keadilan yang dicoba dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan tentunya terbatas pada keadilan yang dipahami dan dirasakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, dan juga terbatas pada saat peraturan perundang-undangan itu dibentuk. Di sisi lain, rasa keadilan masyarakat senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan kondisi masyarakat itu sendiri. Keadilan adalah ruh atau jiwa dari peraturan perundang-undangan.

c. Pendekatan Yuridis

Asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara yuridis terdapat dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai uraian di atas dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berpartisipatif dan berkeadilan akan dapat terwujud apabila pembentuk peraturan perundang-undangan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta yang tidak boleh dilewatkan adalah harus ada partisipasi masyarakat. Hanya sayangnya, pembentuk peraturan perundang-undangan belum optimal mengimplementasikan asas-asas tersebut, sehingga peraturan perundang-undangan yang dihasilkan seringkali hanya berupa kesepakatan-kesepakatan politik belaka dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat.

D. PENUTUP

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan harus dilakukan implementasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Para pembentuk peraturan perundang-undangan seringkali mengabaikan asas-asas tersebut, karena asas hanya merupakan sebuah ide yang abstrak dan bersifat umum dan tidak memuat tentang sanksi. Implementasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan belum optimal, sehingga masih sering terjadi sebuah peraturan perundang-undangan ketika diimplementasikan mendapatkan penolakan atau resistensi dari masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A Hamis S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta;
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta;
- Bernard L. Tanya dkk, 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta;
- Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi, Liberty*, Yogyakarta;
- Moh Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Rajawali Pers*, Rajagrafindo Persada, Jakarta;
- Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta;
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta;
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta;
- Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindi Persada, Jakarta, Cetakan Ketiga;

B. Jurnal

- Agnes Fitryantica, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019;
- Agus Riwanto, Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila, *Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, Vol. 2, Nomor 2, 2017;
- Andi Bau Inggit AR, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, Nomor 1, Mei 2019;
- Bambang Antariksa, Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Ketatanegaran Indonesia, *Deliberatif*, Volume 1 Nomor 1, Juli 2017;
- Muhtadi, Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung),

Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013;

Nur Sodiq, Membangun Politik Hukum Responsif Perspektif Ius Constituendum, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Volume 5 Nomor 2, Juli 2016,

Nuvazria Achir, Anotasi Normatif Terhadap Peraturan Daerah Tentang Transparansi, *Jambura Law Review*, Volume 02 Issue 01, Januari 2020

Widayati, Problem Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume IV No. 1 Januari - April 2017;

Yuliantoro, Penerapan Unsur Kealpaan Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Kecelakaan Lalu Lintas, *Jurnal Hukum Unissula*, VOL.35 NO.1 (2019);

Yunie Herawati, Konsep Keadilan Sosial Dalam Bingkai Sila Kelima Pancasila, *Paradigma* Volume 18, Nomor 1, Januari 2014;

C. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan