

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.¹ Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari 2 (dua) suku kata, negara dan hukum.² Secara Etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (*state*), Belanda (*staat*), Italia (*e'tat*), Arab (*daulah*). Kata *staat* berasal dari kata Latin, *status* atau *statum* yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan diri.³ Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, Negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.⁴

Ada beberapa istilah asing yang di pergunakan sebagai pengertian negara hukum, yakni *rechtsstaat*, *rule of law*, dan *etat de droit*. Sepintas

¹Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 73.

²Majda El Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, h. 19.

³Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, h. 23.

⁴Sudargo Gautama, 1973, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni, Bandung, h. 20.

istilah ini mengandung makna sama, tetapi sebenarnya jika dikaji lebih jauh terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan.⁵

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.⁶

Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem *anglo-saxon* dengan istilah *rule of law*. *Rule of law* berkembang di negara-negara *anglo-saxon*, seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum eropa kontinental *rechtsstaat* di pelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada teori trias politica;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-undang (*wetmatigbertuur*);
4. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*).

Adapun konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur :

⁵Mexasai Indra, *Op. Cit*, h. 23

⁶Majda El. Muhtaj, *Op. Cit*, h. 21.

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*); dan
3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) disebutkan : "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)". Persoalan yang kemudian timbul, ialah perihal konotasi atau tafsir terminologi *rechtsstaat* (negara hukum) yang dianut oleh Indonesia ini, yakni apakah mengacu pada konsep negara hukum menurut model Eropa Kontinental atukah mengacu pada model yang berkembang di negara-negara Anglo Saxon.

Dalam UUD 1945 setelah perubahan, penegasan negara hukum bagi Indonesia dilakukan melalui Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Namun demikian, tidak ditemukan penjelasan terkait dengan negara hukum mana sesungguhnya bangsa Indonesia saat ini. Apakah negara hukum dalam arti *rechtsstaat* atau Negara hukum dalam arti *the rule of law* atau justru merupakan negara hukum dengan ciri khas tersendiri.

Penerapan prinsip negara hukum di Indonesia dapat dikatakan dijalankan tanpa berpatokan secara langsung pada prinsip *rechtsstaat* atau *rule of law*. Janpatar Simamora mengemukakan bahwa terwujudnya negara hukum sebagaimana yang dicita-citakan dalam UUD 1945 akan dapat direalisasikan bila seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan atau negara

benar-benar didasarkan pada kaidah-kaidah yang tertuang dalam konstitusi itu sendiri.⁷

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri tersendiri yang barangkali berbeda dengan negara hukum yang diterapkan di berbagai negara. Hanya saja, untuk prinsip umumnya, seperti adanya upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pelaksanaan kedaulatan rakyat, adanya penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan adanya peradilan administrasi negara masih tetap digunakan sebagai dasar dalam mewujudkan Negara hukum di Indonesia.

Prinsip pembagian kekuasaan yang merupakan konsistensi dari penerapan prinsip Negara hukum Indonesia diatur sepenuhnya dalam UUD 1945. Penerapan pembagian kekuasaan di Indonesia terdiri atas dua bagian, yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.⁸

Pembagian kekuasaan secara vertikal muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik

⁷Janpatar Simamora, 2016, *Considering Centralization of Judicial Review Authority in Indonesia Constitutional System*, IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Vol. 21, Issue 2, Ver. V (Feb. 2016) PP 26-32.

⁸<http://pkn-ips.blogspot.co.id/2014/10/konsep-pembagian-kekuasaan-negara-di.html>, diakses pada tanggal 25 November 2017.

Indonesia. Dengan asas tersebut, Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal.⁹

Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan kepada masyarakat maupun meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.¹⁰

Selain itu, otonomi daerah juga berimplikasi pada peningkatan produk-produk hukum daerah yang dibentuk. Namun sangat disayangkan tak jarang produk hukum daerah yang dihasilkan hanya menjadi dampak atau eksekusi dari “euforia” yang berlebihan dari implementasi otonomi daerah di Indonesia sehingga banyak produk hukum yang kurang efektif. Prof. Isrok dari Universitas Brawijaya menjelaskan dengan mencontohkan bahwa peraturan daerah yang “bermasalah” dapat menurunkan minat investor untuk berinvestasi di daerah baik itu secara langsung maupun tidak langsung.¹¹

Pada tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri secara resmi telah membatalkan 3.143 peraturan, diantaranya 1.765 Peraturan Daerah Kab/Kota yang dicabut atau direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/Keputusan

⁹ibid

¹⁰HAW. Widjaja, 1998, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 147.

¹¹Isrok, 2009, *Korelasi Antara Perda Bermasalah Dengan Tingkat Investasi Di Daerah*, Jurnal Hukum No.4, Volume 16, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Menteri Dalam Negeri yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri dan 1.267 Peraturan Daerah Kab/Kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.¹² Pembatalan peraturan tersebut antara lain karena menghambat investasi, bertentangan dengan kepentingan umum, bertentangan dengan percepatan pelayanan publik dan bertentangan dengan undang-undang di atasnya atau putusan Mahkamah Konstitusi.¹³

Tidak sesuainya antara suatu peraturan dengan peraturan yang lain jelas akan menimbulkan kontradiksi yang berujung pada ketidakpastian hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat maka akan sulit terlaksana ketertiban hukum dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan *Principle Of legality* oleh Lon L. Fuller dimana hukum yang baik harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi dan bersifat konstan.

Untuk mengatasi permasalahan atas produk-produk hukum di daerah yang bermasalah dan “mandul” (tidak berfungsi sebagaimana mestinya) maka sebagai upaya preventif perlu dilakukan suatu langkah atau cara yang dapat menjadi filter peraturan daerah yang akan dibentuk sehingga peraturan daerah tersebut efektif dan diterima luas oleh masyarakat. Dalam proses pembentukannya, Peraturan Daerah perlu melalui suatu prosedur awal sebagai tindakan pencegahan dari tidak atau kurang berdaya gunanya suatu produk hukum yang dibentuk dikemudian hari, upaya tersebut dilakukan

¹²<http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses pada tanggal 26 Juli 2017.

¹³<http://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/16372801/kemendagri.tegaskan.pembatalan.3.143.perda.sesuai.aturan>, diakses pada tanggal 26 Juli 2017.

dengan melakukan pengkajian atas rancangan Peraturan Daerah melalui proses yang disebut dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan.¹⁴

Berdasarkan Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa dalam kaitannya dengan fasilitasi perancangan produk hukum daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan tugas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah.¹⁵

Pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah, proses harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah sudah mulai berjalan. Beberapa Kabupaten/Kota melalui Bagian Hukum Sekretariat Daerahnya telah mengirimkan naskah Rancangan Peraturan Daerah ke Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah untuk diharmonisasikan sebelum dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, belum semua Daerah Kabupaten/Kota mengirimkan naskah Rancangan Peraturan Daerah-nya untuk diharmonisasikan, hal ini mengakibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah belum dapat melakukan pengawalan terhadap semua Rancangan Peraturan Daerah Jawa Tengah.

¹⁴Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 58 ayat (1).

¹⁵http://kumham-jakarta.info/download/cat_view/54-karya-ilmiah/61-birokrasi ,diakses tanggal 10 Agustus 2017 pukul 09.12 WIB.

Berdasarkan uraian diatas, maka Penulis akan melakukan penelitian ilmiah berupa karya tulis tesis yang berjudul “**Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas (Studi terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat mewujudkan prinsip legalitas?
2. Bagaimanakah peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah terkait dengan pelaksanaan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah?
3. Kendala apa saja yang dihadapi serta upaya yang dapat dilakukan untuk mengoptimisasikan peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam pelaksanaan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian tentunya tidak akan terlepas dari tujuan yang hendak dicapai. Perumusan tujuan penulisan selalu berkaitan erat dalam menjawab permasalahan yang menjadi fokus penulisan, sehingga penulisan hukum yang akan dilaksanakan tetap terarah. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis apakah harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat mewujudkan prinsip legalitas.
2. Mengetahui dan menganalisis peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah terkait dengan pelaksanaan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah.
3. Menjelaskan dan mengkaji kendala apa saja yang dihadapi serta upaya yang dapat dilakukan untuk mengoptimalisasikan peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam pelaksanaan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penelitian adalah menyangkut masalah manfaat penelitian, karena suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila penelitian tersebut memberi manfaat dan kegunaan bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Negara tentang Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas (Studi terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah) dan dapat juga dipertimbangkan sebagai bahan masukan dan sumber hukum informasi ilmiah dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat Secara Praktis

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu:

- a. Sebagai bahan masukan dalam rangka pengambilan kebijakan pemerintah mengenai peraturan yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan masukan tentang pelaksanaan peran Kantor Wilayah

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah.

- c. Dapat memberikan masukan bagi para pihak yang berkepentingan dan referensi bagi peneliti berikutnya.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual/kerangka berfikir menjelaskan konsep judul tesis yang diangkat. Yakni berupa definisi-definisi dari kata-kata judul tesis, maupun rangkaian kata-kata untuk dijelaskan maksudnya oleh penulis, sehingga makna dan maksud judul itu dapat dipahami.¹⁶

Penelitian ini bermaksud untuk menjelaskan peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah, sehingga konsep judul tesis yang hendak diangkat dan dijelaskan oleh penulis antara lain:

1. Harmonisasi

Harmonisasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai upaya mencari keselarasan¹⁷, dalam *webstersnew twentieth century dictionary*, *harmonization diartikan the act of harmonizing*. Kata harmonisasi sendiri berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa

¹⁶Program Pascasarjana Magister (S2) ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2017, *Pedoman Penulisan Tesis Program Pascasarjan Magister (S2) Ilmu Hukum Fakultas Universitas Islam Sultan Agung (Unissula)*, Semarang, h. 9.

¹⁷Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi III*, Jakarta: Balai Pustaka.

Indonesia berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian.¹⁸ Harmoni dalam bahasa Inggris disebut *harmonize*, dalam bahasa Prancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam bahasa Yunani disebut *harmonia*. *Harmonize* penjelasan menurut *websters new twentieth century dictionary* adalah “*a fitting together, agreement, to exist in peace and friendship as individuals or families (1) combination of parts into an orderly or proportionate whole (2) agreement in feeling, idea, action, interest etc.*” Dari rumusan kata harmonisasi di atas maka harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah upaya untuk menselaraskan peraturan perundang-undangan agar menjadi proporsional dan bermanfaat bagi kepentingan bersama atau masyarakat. Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.

Sementara menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan kawan-kawan,

¹⁸*websters new twentieth century dictionary unabridged second edition* – Jean L. McKechnie 1983 h. 828.

harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Nilai filosofis dapat diartikan apabila kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Nilai yuridis yaitu apabila persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan telah terpenuhi. Nilai sosiologis yaitu efektivitas atau hasil guna peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat dan nilai ekonomis yaitu substansi peraturan perundang-undangan hendaknya disusun dengan memperhatikan efisiensi dalam pelaksanaan ketentuan dalam peraturanperundang-undangan.¹⁹

Dalam penjelasan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya Yang dimaksud dengan “pengharmonisasian” antara lain pengharmonisasian dengan sila-sila dalam Pancasila, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat.

2. Peraturan Perundang-Undangn

Menurut Prof. Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan

¹⁹Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2008, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, BPHN, Jakarta, h. 145.

adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, adapun unsur-unsurnya yaitu²⁰ :

a. Peraturan Tertulis

Apa yang dimaksud dengan peraturan tertulis sampai saat ini belum ada definisi yang pasti. Peraturan yang tertulis tidak sama dengan peraturan yang ditulis. Yurisprudensi misalnya, adalah bukan peraturan tertulis, walaupun bentuk fisiknya ditulis. Peraturan tertulis mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah segala peraturan yang tercantum di dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki perundang-undangan yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesiua Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah;
- 2) Peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat

²⁰ Bagir Manan, Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan hukum Nasional, (Armico,Bandung, 1987), h. 13.

negara yang berwenang;

- 3) Pembuatan peraturannya melalui prosedur tentu;
- 4) Apabila dicermati maka baik Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden tersebut ditempatkan di dalam lembaran negara, dan Peraturan Daerah ditempatkan dalam lembaran daerah. Dengan demikian peraturan tersebut ditempatkan di lembaran resmi.

b. Dibentuk Oleh Lembaga Negara Atau Pejabat Negara

Peraturan perundang-undang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara. Hal ini berbeda dengan norma agama misalnya, yang merupakan wahyu dari Allah SWT. Disamping dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara, peraturan perundang-undangan juga dapat memuat sanksi bagi pelanggarnya, dan sanksi tersebut dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh alat negara. Dengan demikian kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan datangnya dari luar, yakni dipaksakan dengan sanksi. Sedangkan kepatuhan terhadap norma agama datangnya dari dalam, yakni kesadaran diri sendiri untuk mematuhi.

Setelah Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pengertian peraturan perundang-undangan di

dirumuskan secara lebih utuh, memuat norma hukum yang mengikat, dan terintegrasi dengan sistem perencanaan maupun prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai 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 perundangundangan²¹.

3. Prinsip Legalitas

Prinsip legalitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah *Principle Of Legality* oleh Lon L. Fuller. Kata “*principle*” dalam konteks ini diartikan sama dengan prinsip atau asas²². Fuller menjabarkan sebagai persyaratan yang harus dipenuhi agar hukum yang dibentuk dapat bekerja baik dalam masyarakat, antara lain:

- a. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
- b. Hukum harus dipublikasikan;
- c. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
- d. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;

²¹ BAB I Ketentuan Umum, Bagian Kedua, Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²² <http://business-law.binus.ac.id/2016/02/02/asas-legalitas/>, diakses tanggal 17 Januari 2018 pukul 09.21 WIB.

- e. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;
- f. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;
- g. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;
- h. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

4. Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah

Kata “peran” atau “role” dalam kamus *oxford dictionary* diartikan sebagai: *Actor’s part; one’s task or function* yang berarti aktor; tugas seseorang atau suatu fungsi. Sedangkan istilah peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti sebagai seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat, kedudukan dalam hal ini diartikan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah²³.

Kedudukan tersebut sebenarnya adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu, sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Apabila

²³https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjf44WN_d7XAhWMwI8KHf67CbwQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fdigilib.unila, diakses tanggal 26 November 2017 pukul 21.00 WIB

seseorang menjalankan hak dan kewajiban sesuai kedudukannya maka ia menjalankan suatu peran²⁴.

Suatu peran dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut²⁵:

- a. Peran yang ideal (*ideal role*)
- b. Peran yang seharusnya (*Expexted*)
- c. Peran yang dianggap oleh diri sendiri (*Percieved role*)
- d. Peran sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Peran menurut Soejono Soekamto menyangkut 3 (tiga) hal, yaitu²⁶:

- a. Peran meliputi hal-hal yang berhubungan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat;
- b. Peran merupakan serangkaian peraturan-peraturan yang nantinya akan membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat;
- c. Peran dapat juga dikatakan sebagai suatu perilaku yang ada di dalam masyarakat dimana seseorang itu berada.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia merupakan salah satu kementerian yang dibentuk guna membantu tugas Presiden (eksekutif) dalam hal permasalahan-permasalahan yang menyangkut pelaksanaan tugas pemerintah di bidang hukum, dan juga menyangkut substansi dan sistem hukum serta perkembangannya. Tugas Pemerintahan di bidang hukum mencakup peran yang sangat strategis

²⁴ibid

²⁵ibid

²⁶ibid

untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai perpanjangan tangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berperan sebagai pembina hukum dan sekaligus sebagai koordinator harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di daerah. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 2 ayat (3) butir 24 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa sebagian kewenangan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia setempat.

Tugas dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sendiri mencakup hal-hal dibawah ini, yaitu :

- a. melakukan aktualisasi fungsi hukum berupa pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, dan tidak biasgender;
- b. memperhatikan terlaksananya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia;
- c. melakukan kerjasama dengan instansi di daerah dalam melakukan harmonisasi substansi hak asasi manusia di dalam peraturan perundang-undangan di daerah; dan

- d. membantu (konsultatif) pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dari sisi substansi aturannya.

5. Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah dibagi menjadi 2 (dua) yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Adapun pengertian kedua peraturan daerah tersebut dijabarkan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 7 dan 8. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

F. Kerangka Teori

Jonathan Turner menyatakan bahwa teori dalam ilmu sosial adalah penjelasan sistematis tentang hukum-hukum dan kenyataan-kenyataan yang dapat diamati, yang berkaitan dengan aspek khusus dari kehidupan manusia. Sedangkan menurut Neuman dalam Sugiyono, teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi, dan proposisi yang berfungsi untuk melihat

fenomena secara sistematis melalui spesifikasi hubungan antar variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.²⁷

Menurut Djojuroto Kinayati & M.L.A Sumaryati, pengertian teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. Kesimpulan dari pendapat di atas dapat dikatakan bahwa teori merupakan seperangkat konstruk (konsep), definisi, dan proposisi yang menyajikan gejala (fenomena) secara sistematis, merinci hubungan antara variabel-variabel, dengan tujuan meramalkan dan menerangkan fenomena/gejala tersebut.²⁸

Menurut Kaelan M.S. landasan teori pada suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.²⁹ Oleh sebab itu kerangka teoritis bagi suatu penelitian mempunyai kegunaan sebagai berikut :

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya;

²⁷ Afid Burhanuddin, 2013, *Landasan Teori, Kerangka Pikir, dan Hipotesis Dalam Metode Penelitian*, diunduh dari <https://afidburhanuddin.wordpress.com/2013/05/21/landasan-teori-kerangka-pikir-dan-hipotesis-dalam-metode-penelitian>, tanggal 10 November 2017.

²⁸ Ibid.

²⁹ Kaelan M.S., 2005, *Metode Penelitian Kualitatif bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengemangan Penelitian interdisipliner bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni)*, Paradigma, Yogyakarta, h. 239.

2. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi;
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang diteliti;
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.³⁰

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Proses ini diawali dari suatu ide tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan/menyusun rancangan peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan tahap pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.

Tahap perencanaan penyusunan dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan sangat penting, oleh karena itu dalam Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tahapan perencanaan penyusunan diatur secara terencana, terpadu dan sistematis dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Hal ini didasari akan perbaikan kinerja dan evaluasi produk legislasi dan untuk inventarisasi produk hukum yang sistematis dan sesuai harapan baik dari tahapan awal yaitu perencanaan hingga persetujuan dan penyebarluasan.

³⁰Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, h. 121.

Perencanaan Peraturan Daerah memiliki posisi penting dan strategis dalam sistem hukum nasional, karena Peraturan Daerah diakui oleh konstitusi yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu kedudukan peraturan daerah menjadi kuat sebagai salah satu unsur dari sistem hukum nasional yang berlaku umum dan mengikat. Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan oleh karena itu Peraturan Daerah memuat seluruh materi muatan tentang otonomi dan tugas pembantuan serta penampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut akan perundang-undangan yang lebih tinggi.

1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Maria Farida Indrati Soeprapto mendefinisikan peraturan perundang-undangan ke dalam 2 (dua) pengertian, yaitu:³¹

- a. Sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah dan;

³¹Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu perundang-undangan; Dasar-dasar dan Perkembangannya*, Kanisius, Yogyakarta, h. 3.

b. Sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.

Adapun ciri-ciri dari suatu peraturan perundang-undangan menurut Satjipto Rahardjo, adalah:³²

- a. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Dalam setiap peraturan, lazimnya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi utama yaitu yang mempunyai sifat mengatur dan mengikat secara umum. Adapun bentuk dari peraturan perundang-undangan merupakan putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai kewenangan menurut peraturan yang berlaku. Menurut Bagir Manan fungsi peraturan perundang-

³²Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 83-84.

undangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.³³

a. Fungsi Internal

Yang dimaksud fungsi internal adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:

1) Fungsi Penciptaan Hukum

Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (*yurisprudensi*), kebiasaan yang tumbuh sebagai praktik dalam kehidupan masyarakat dan negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

2) Fungsi Pembaharuan Hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*)

³³Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, h. 138-142.

dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan menjadi sarana memperbaharui yurisprudensi, hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru. Di bidang hukum kebiasaan atau hukum adat, peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan dan hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaatan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pembaharuan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat bermanfaat, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum tersebut sangat rigid terhadap perubahan.

3) Fungsi Integrasi Pluralisme Sistem Hukum

Pada saat ini, di Indonesia masih berlaku berbagai sistem hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: ”sistem hukum kontinental (barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum, terutama sistem hukum yang hidup sebagai suatu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya digantungkan pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

4) Fungsi Kepastian Hukum

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan suatu asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*rechtshandhaving*,

rechtsuitvoering). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu:

- a) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).
- b) Konsisten dalam perumusannya, baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara ekstern, adalah adanya hubungan “harmonis” antara berbagai peraturan perundang-undangan.
- c) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat, tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum, baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan

tertentu harus digunakan secara pasti karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum.

b. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum. Dengan demikian, fungsi ini juga dapat berlaku pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:

1) Fungsi perubahan

Telah lama di kalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool of social engineering*). Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju masyarakat “parental” melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.

2) Fungsi stabilisasi

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan perundang-undangan di bidang

pidana, di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

3) Fungsi kemudahan

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan “insentif” seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan.

Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah.

Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan³⁴.

Memahami ilmu perundang-undangan sangatlah penting, seperti salah satunya memahami tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan, karena di dalamnya terdapat acuan bagaimana cara melahirkan sebuah produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan publik pada saat itu. Jika tidak berpedoman kepada asas tersebut maka kemungkinan besar akan mendapatkan banyak kekeliruan dalam penetapan dalam sebuah hukum. Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak³⁵. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Pandangan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material.

³⁴Sajipto Rahardjo, 2006, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, h. 140.

³⁵Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, h.70.

Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas sesuai keadaan individual perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas pelaksanaan hukum atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*³⁶.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum, adalah telah dpositifkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dalam undang-undang sebagaimana dimaksud, asas yang bersifat formal diatur dalam Pasal 5 dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal dimaksud.

³⁶Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, h. 228.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Nawiasky murid dari Hans Kelsen juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain³⁷:

- a. Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal"); dan
- d. Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Teori berjenjang milik Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut diadopsi dalam sistem peraturan perundang-undangan di

³⁷Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen*, Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal 170.

Indonesia dalam dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang mengamanatkan bahwa Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Praturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2. Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Perkembangan harmonisasi hukum sesungguhnya telah ada dalam ilmu hukum dan praktik hukum di Belanda setelah Perang Dunia II dan lebih berkembang sejak tahun 1970-an. Bahkan di Jerman, pengembangan harmonisasi hukum telah ada sejak tahun 1902³⁸. Harmonisasi hukum yang berkembang dalam ilmu hukum di Belanda digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah dan hubungan di antara keduanya terdapat perbedaan yang mengakibatkan disharmonis. Rudolf Stammler mengemukakan bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu

³⁸Ahmad M. Ramli, *Majalah Hukum Nasional; Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, Jakarta, No. 2 Tahun 2008, h. 5.

dengan individu dan individu dengan masyarakat. Di sisi lain, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis³⁹.

Di Indonesia masalah harmonisasi hukum juga telah mulai digagas oleh Soepomo, ahli hukum adat Indonesia yang mempunyai peran besar dalam merumuskan Undang-Undang Dasar 1945. Soepomo mengemukakan bagaimana menghubungkan sistem hukum Indonesia dengan gagasan hukum yang berasal dari sistem hukum barat, sebagai berikut⁴⁰:

“... inti soal sekarang ialah, bagaimana mempersatukan tjita-tjita Timur dengan tjita-tjita dan kebutuhan modern yang berasal dari Barat supaya menjadi suatu harmoni. Djawaban satu-satunya yang efektif rupa-rupanya ialah: asimilasi pengertian-pengertian Barat dalam bentuk yang sesuai dengan strukturnya masyarakat Indonesiasendiri.”

Gagasan di atas menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia memikirkan masalah harmonisasi dengan hukum modern melalui metode asimilasi pengertian konsep hukum barat yang sesuai dengan

³⁹Mohammad Zamroni, <http://www.djpp.kemkumham.go.id/htn-dan-puu/1156-menakar-korelatifitasantara-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-hak-uji-materiil-mahkamah-agung.html>, Kementerian Hukum dan HAM RI, 14 November 2017.

⁴⁰Badan Pembinaan Hukum Nasional, *op.cit.*, h. 162.

struktur masyarakat Indonesia sendiri. Pemikiran tentang keharmonisan hukum dengan pola asimilasi itu tersirat dalam ketentuan peralihan UUD 1945, tidak hanya bermakna bahwa hukum peninggalan Belanda hanya untuk sekedar mengisi kekosongan hukum yang terjadi kerana kemerdekaan Republik Indonesia. Hal itu dapat diartikan juga untuk memberi kesempatan bagi bangsa Indonesia untuk melakukan harmonisasi hukum kolonial dengan kebutuhan masyarakat secara bertahap, menurut prosedur dan tata cara pembentukan hukum nasional.

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:⁴¹

a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:

- 1) Pancasila;
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal;
- 3) Undang-undang/harmonisasi horizontal;
- 4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:
 - a) Asas pembentukan.
 - b) Asas materi muatan.

⁴¹AA. Oka Mahendra, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, <http://www.djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 16 November 2017

- c) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.
- b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:
 - 1) Kerangka peraturan perundang-undangan;
 - 2) Hal-hal khusus;
 - 3) Ragam bahasa;
 - 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang.

Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁴²

- a. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut.
- b. Pastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar.
- c. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten.
- d. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait.

⁴²ibid

- e. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang.
- f. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten.
- g. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

G. Metode Penelitian

Setiap penulisan ilmiah dibutuhkan data atau keterangan-keterangan dari objek yang akan diteliti dan dibahas. Data dan keterangan tersebut berfungsi sebagai penunjang dan bahan yang akan diuraikan, baik sebagai data pokok ataupun sebagai data pelengkap. Data dan keterangan yang dimaksud diperoleh dari adanya suatu penelitian. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Suatu metode merupakan cara kerja atau tata cara untuk memahami objek yang menjadi sasaran ilmu pengetahuan yang bersangkutan.⁴³ Metode merupakan suatu alat yang akan memberikan suatu pedoman tentang cara-cara mempelajari, menganalisa dan memahami suatu permasalahan yang akan dikaji. Dengan demikian, dalam melaksanakan penelitian hukum untuk menyusun penulisan hukum ini perlu didukung oleh metode yang lebih baik agar diperoleh hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Berdasarkan uraian diatas maka metode penelitian yang akan dipergunakan penulis dalam penyusunan tesis adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penulisan tesis ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yang diartikan sebagai suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.⁴⁴ Penulis menggunakan metode pendekatan yuridis empiris karena yang diteliti adalah masalah keterkaitan antar faktor yuridis berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, terhadap faktor empiris peran Kantor Wilayah Kementerian

⁴³Soerjono Soekamto, 1984, *Pengertian Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, h.6.

⁴⁴Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.44.

Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah

Melalui pendekatan ini hukum tidak semata-mata diidentifikasi hanya sebagai seperangkat norma tetapi juga hendak dilihat sebagai fenomena sosial berupa perilaku yang memola dalam masyarakat. Penelitian hukum ini disusun berdasarkan data yang diperoleh langsung dari kenyataan yang terjadi dilapangan (data primer atau data data dasar), kemudian sebagai penunjang juga digunakan bahan-bahan pustaka (data sekunder).

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin. Deskripsi dimaksudkan adalah terhadap data primer dan juga data sekunder yang berhubungan dengan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas (Studi terhadap Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah).

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapat data yang akurat dan faktual, maka diperlukan data primer dan data sekunder.

a. Data primer.

Data primer⁴⁵ adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara dan/atau observasi yang bertujuan untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis terkait dengan perumusan permasalahan yang diteliti.

b. Data sekunder.

Data sekunder⁴⁶ adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut⁴⁷:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

⁴⁵J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal 2

⁴⁶Ronny Hanitjio Soemitro, *loc. Cit.*

⁴⁷Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hal 151-152

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya;
 - e) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - f) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Program Aksi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2014 (selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 2 Tahun 2014);
 - g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
 - h) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 - i) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Target Kinerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, berupa literatur bahan bacaan berupa buku-buku hukum, artikel-artikel hukum dan bahan-bahan seminar hukum;

- 3) Bahan hukum tersier, bahan diambil dari majalah hukum, surat kabar untuk menunjang informasi dalam penelitian, kamus hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Metode Pengumpulan Data Sekunder

Metode pengumpulan data sekunder sering disebut metode pengumpulan bahan dokumen, karena peneliti tidak secara langsung mengambil data sendiri tetapi memanfaatkan data atau dokumen yang dihasilkan oleh pihak-pihak lain⁴⁸.

Pada umumnya, data sekunder yang digunakan oleh pihak peneliti untuk memberikan gambaran tambahan, gambaran pelengkap, ataupun untuk diproses lebih lanjut. Dalam metode pengumpulan data sekunder, obsevator tidak meneliti langsung, tetapi data didapatkan misalnya dari media massa, BPS, lembaga pemerintah maupun swasta, lembaga penelitian maupun pusat bank, data hasil penelitian lain, penelitian kepustakaan dalam hal untuk mengetahui berbagai pengetahuan dan karya yang pernah dicapai oleh para peneliti terdahulu. Dengan penelitian kepustakaan, akan melatih peneliti untuk membaca kritis segala bahan yang dijumpainya, kecermatan dan ketelitian peneliti akan sangat teruji dalam memutuskan sumber yang dipercayanya.

b. Metode Pengumpulan Data Primer

⁴⁸<http://zetzu.blogspot.co.id/2010/12/metode-pengumpulan-data.html>, diakses tanggal 27 November 2017 pukul 24.00

Dalam pengumpulan data primer peneliti menggunakan metode wawancara. Menurut Maleong, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu⁴⁹. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.⁵⁰

Cara wawancara yang dilakukan adalah wawancara bebas terpimpin, yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok-pokok permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Wawancara bebas terpimpin ini dimaksudkan agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang diteliti. Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka artinya subyeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

Sampel yang dipilih dalam penelitian ini dilakukan dengan *purposive non random* sampling, yaitu sampel yang diwawancarai dipilih berdasarkan tujuan penelitian dan memiliki kemampuan serta pemahaman terhadap peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah. Pihak-pihak yang akan

⁴⁹Lexy Maleong, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, h.176.

⁵⁰Choloid Narbuko dan Abu Achmadi, 2001, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, h.81.

diwawancarai pada penelitian ini yaitu, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM, Kepala Bidang Hukum, Kepala Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di jajaran Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.

5. Metode Analisis Data

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisa data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan memahami hasil analisis. Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian di analisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode analisa data kualitatif. Artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis tersebut penulis menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Data-data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif untuk menemukan peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi

Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Tengah.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan ini disusun dalam 4 (empat) bab, yaitu Bab I, Bab II, Bab III, dan BAB IV. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang terdiri dari: A. Latar Belakang Masalah, B. Rumusan Masalah, C. Tujuan Penelitian, D. Manfaat Penelitian, E. Kerangka Konseptual, F. Kerangka Teoritis, G. Metode Penelitian, dan H. Sistematika Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka yang akan membahas tentang: A. Teori Negara Hukum, B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pandangan Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan yang akan menguraikan dan menganalisis hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis tentang: A. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangun untuk Mewujudkan Prinsip Legalitas B. Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah, dan C. Kendala yang Dihadapi serta Upaya untuk Mengoptimalkan Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah.

Bab IV Penutup, pada bagian ini disajikan Simpulan yang dapat diambil dari analisis dari hasil penelitian dan pembahasan, dan Saran yang perlu disampaikan oleh penulis.