

**REKONSTRUKSI REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERBASIS  
NILAI KEADILAN PANCASILA**

**DISERTASI**



Oleh :

**H. Supovo, S.Pt., M.P., M.H**  
NIM; 10302000417

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2023**

**LEMBAR PENGESAHAN**  
**REKONSTRUKSI REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM**  
**PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERBASIS**  
**NILAI KEADILAN PANCASILA**

Oleh

**H. Supoyo, S.Pt., M.P., M.H**

NIM: 10302000417

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum  
Disertasi Ini Telah Diuji Oleh Dewan Penguji  
Pada Tanggal Seperti Tertera Di Bawah Ini

Semarang, .....2023

Promotor

Co-Promotor

  
**Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum**

NIDN. 0621057002

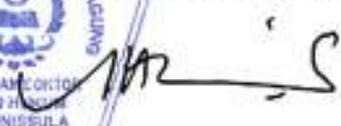
  
**Dr. Hj Widhyati, S.H., M.H**

NIDN. 0620066801

Mengetahui,

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



  
**Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum**

NIDN. 0621057002

## PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



H. Supoyo, S.Pt.,M.P.,M.H  
NIM. 10302000417

## ABSTRAK

Peranan politik hukum mempunyai makna yang penting dalam perumusan norma perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme dengan metode pendekatan yuridis normatif (*legal research*) untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data primer dengan menemukan kenyataan hukum yang dialami di lapangan serta metode deskriptif kualitatif, yakni dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif, dimana nantinya data akan dipaparkan secara deskriptif.

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah: (1) Untuk menganalisis dan menemukan Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila. (2) Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini. (3) Untuk menganalisis dan menemukan Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.

Hasil penelitian menunjukkan (1) Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila, dimana Praktik pembuatan Perppu Cipta Kerja yang ugul-ugalan dengan alasan resesi global bertentangan dengan tujuan negara hukum. Bahasa hukum dalam Perppu Cipta Kerja sebagian besar isi Perppu Cipta Kerja yang diteken Presiden Joko Widodo ini merupakan salinan dari Undang Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disebut "inkonstitusional bersyarat" oleh MK. (2) Kelemahan-kelemahan Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini, dikaji dengan teori Lawrence M Friedman terdiri dari tiga faktor (a) Kelemahan struktur hukum meliputi; masih kuatnya kepentingan politik partai, kurangnya komitmen dalam pelaksanaan fungsi legislasi, kurangnya kemampuan menjalankan fungsi legislasi. (b) Kelemahan substansi hukum dimana struktur kalimat bahasa perundang-undangan cenderung berbentuk kalimat majemuk, baik setara, bertingkat, maupun campuran. Jarang sekali digunakan kalimat tunggal dalam pembuatan norma (c) Kelemahan budaya hukum meliputi: tidak dididik untuk menjadi insan yang aktif, tingkat politisasi sebagian terbesar masyarakat kita sangat rendah, apatis dan hanya mengikuti kehendak negara. (3) Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila terdiri dari (a) rekonstruksi nilai penerapan nilai-nilai Pancasila dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. (b) Rekonstruksi norma terdapat dalam Pasal 18 huruf h menjadi "aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat yang menyangkut hajat hidup orang banyak"

**Kata Kunci :** Rekonstruksi;Regulasi; Aspirasi;Masyarakat;Keadilan;Pembentukan;

## **ABSTRACT**

*The role of legal language has an important meaning in the formulation of statutory norms. This study uses a constructivism paradigm with a normative juridical approach (legal research) to solve research problems by examining primary data by finding legal realities experienced in the field as well as qualitative descriptive methods, namely where the data obtained is then arranged systematically so that a comprehensive picture will be obtained. , where later the data will be presented descriptively.*

*The objectives to be achieved in this research are: (1) To analyze and find legal political transformation of legal language in the formation of laws and regulations that are not yet based on Pancasila values of justice. (2) To analyze and find weaknesses in legal language political transformation in the formation of laws and regulations that have not been based on Pancasila values of justice. (3) To analyze and find a reconstruction of the political transformation of legal language law in the formation of laws and regulations based on Pancasila values of justice.*

*The results of the study show (1) The legal political transformation of legal language in the formation of laws and regulations has not been based on Pancasila values of justice, where the reckless practice of making Perppu Cipta Kerja on the grounds that the global recession is contrary to the goals of a rule of law. The legal language in the Job Creation Perppu, most of the contents of the Job Creation Perppu which was signed by President Joko Widodo, is a copy of Law No. 11 of 2020 concerning Job Creation which is called "conditionally unconstitutional" by the Constitutional Court. (2) Weaknesses in the legal political transformation of legal language in the formation of laws and regulations are not yet based on Pancasila values of justice studied by Lawrence M Friedman's theory consisting of three factors (a) Weaknesses in the legal structure include: strong party political interests, lack of commitment in implementing legislative functions, lack of ability to carry out legislative functions, (b) Weaknesses in legal substance where the sentence structure of statutory language tends to be in the form of compound sentences, either equivalent, multilevel or mixed. Rarely is a single sentence used in making norms (c) Weaknesses in legal culture include: not being educated to become active human beings, the level of politicization of the majority of our society is very low, apathetic and only following the will of the state (3) Reconstruction of legal political transformation in legal language formation of laws and regulations based on the values of Pancasila justice consisting of (a) the reconstruction of the value of applying Pancasila values is carried out at the stages of planning, drafting, discussing, determining, and promulgating. (b) Reconstruction of norms contained in Article 18 letter h becomes "aspirations and legal needs of the community which concern the livelihoods of many people"*

**Keywords: Legal Language, Legislation, Legal Politics**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI.....	iii
ABSTRAK.....	iv
<i>ABSTRACT</i> .....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian Disertasi .....	8
E. Kegunaan Penelitian Disertasi.....	8
F. Kerangka Konseptual Disertasi.....	10
1. Rekonstruksi.....	10
2. Regulasi.....	11
3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	11
4. Nilai Keadilan Pancasila .....	13
G. Kerangka Teoritis.....	14
1. <i>Grand Theory</i> : Teori Keadilan Pancasila.....	15
2. <i>Middle Theory</i> ; Teori Sistem Hukum .....	22
3. <i>Applied Theor</i> ; Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori Hukum Progresif .....	32

H.	Metode Penelitian.....	39
1.	Paradigma Penelitian.....	39
2.	Metode Pendekatan .....	40
3.	Spesifikasi Penelitian .....	41
4.	Jenis dan Sumber Data Penelitian .....	41
5.	Teknik Pengumpulan Data .....	42
6.	Metode Analisis Data .....	43
I.	Kerangka Pemikiran Disertasi.....	43
J.	Orisinalitas Disertasi .....	45
K.	Sistematika Penulisan Disertasi .....	48
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....		50
A.	Tinjauan Umum Tentang Rekonstruksi .....	50
1.	Pengertian Rekonstruksi.....	50
2.	Politik Hukum Nasional.....	53
3.	Cita Hukum .....	57
4.	Cita Negara.....	59
5.	Tujuan Negara .....	62
B.	Tinjauan Umum Negara Hukum.....	64
1.	Pengertian Negara Hukum .....	64
2.	Sistem Hukum Nasional.....	75
C.	Tinjauan Umum Hukum.....	81
1.	Tinjauan Historis Hukum .....	81
2.	Karakteristik Bahasa Hukum .....	84

3.	Bahasa Hukum dalam Bentuk Tulis (Dokumen) .....	87
D.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	92
E.	Tinjauan Umum Fiksi Hukum.....	96
F.	Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam .....	100
1.	Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut <i>Fikih siyarah dusturiyah</i> .....	100
2.	Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam .....	115
BAB III REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA.....		
A.	Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. 128	
B.	Urgensi Bahasa Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	137
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SAAT INI.....		
A.	Kelemahan Struktur Hukum.....	151
B.	Kelemahan Subtansi Hukum.....	154
C.	Kelemahan Budaya Hukum .....	161
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA.....		
A.	Perbandingan Pembentukan Undang-Undang Di Beberapa Negara	166
1.	Proses Pembentukan Undang-Undang Di Belanda .....	166
2.	Proses Pembentukan Undang-Undang Di Jerman.....	173

3.	Pembentukan Undang-Undang Di Amerika.....	174
4.	Pembentukan Undang-Undang Di Filipina .....	179
B.	Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	182
C.	Rekontruksi Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.....	191
1.	Politik Hukum Pembentukan Perundang-Undangn Dengan Metode <i>Omnibus Law</i> Di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn	191
2.	Rekontruksi Nilai .....	194
3.	Rekontruksi Norma .....	199
BAB VI PENUTUP .....		202
A.	SIMPULAN .....	202
B.	SARAN .....	203
C.	IMPLIKASI.....	205
DAFTAR PUSTAKA .....		207



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945 (amandemen) Pasal 1 ayat (3), “negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>1</sup> Hukum sebagai suatu sistem norma untuk mencapai tujuan yang dikehendaki secara efektif.<sup>2</sup> Sesuai dengan Pasal 36 UUD 1945 yang menyatakan bahwa bahasa negara ialah bahasa Indonesia, maka bahasa yang digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga digunakan bahasa Indonesia. Oleh karena itu, Dunia hukum identik dengan regulasi terhadap perilaku<sup>3</sup>. Regulasi terhadap perilaku tidak bisa dibangun, diterapkan, dan diapresiasi tanpa bahasa yang logis dan argumentatif. Muncul pandangan bahasa hukum mempunyai kaidah bahasa sendiri. Pandangan ini dapat menyesatkan tatkala pandangan ini

---

<sup>1</sup> Dayanto, “Rekonstruksi Paradigma Pembangunan Negara Hukum Indonesia Berbasis Pancasila”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13, No. 3, September 2013,.hlm.498 dikutip juga Hardianto Djanggih, dan Kamri Ahmad, Effectiveness of Indonesian National Police Function Police on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2017, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 17, Nomor 2, Mei 2017, hlm.152

<sup>2</sup> Sri Mulyani, “Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringan Menurut Undang-Undang Dalam Perspektif Restoratif Justice”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016, hlm.342 dikutip juga Hardianto Djanggih, dan Yusuf Saefudin. "Pertimbangan Hakim Pada Putusan Praperadilan: Studi Putusan Nomor: 09/PID. PRA/2016/ PN. Lwk Tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Politik Uang." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17, No. 3, September 2017, hlm.414

<sup>3</sup> Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UNISSULA PRESS, Semarang, 2016, hlm. 1

mengabaikan kaidah pemakaian bahasa Indonesia, terutama yang berkaitan dengan hal semantik, pilihan kata, dan formulasi kalimat.<sup>4</sup>

Hukum itu menggunakan bahasa sebagai medianya. Dengan demikian antara bahasa dan hukum sangat erat kaitannya. Keeratan antara hubungan keduanya selanjutnya akan melahirkan istilah bahasa hukum. Penggunaan istilah dalam konteks ini bukanlah secara linguistik, melainkan secara sosiologis.<sup>5</sup> Alasannya adalah bahasa hukum Indonesia adalah bahasa nasional Indonesia yang dipergunakan dalam penyusunan perundang-undangan yang dibentuk menurut acuan sistem yang berlaku dalam bahasa Indonesia baku.<sup>6</sup>

Bahasa Hukum adalah bahasa aturan dan peraturan yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan, untuk mempertahankan kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam masyarakat. Namun dikarenakan bahasa hukum adalah bagian dari bahasa Indonesia yang modern, maka dalam penggunaannya harus tetap, terang, monosemantik, dan memenuhi syarat estetika bahasa Indonesia.<sup>7</sup>

Bahasa hukum yang dipergunakan di Indonesia adalah bahasa Indonesia yang mengandung makna-makna dan symbol-simbol hukum baik dalam lalulintas

---

<sup>4</sup> Simon, "Bahasa Indonesia Ragam Bahasa Hukum", *Jurnal Leksika*, Vol. 3, No.1, 2009, hlm.37

<sup>5</sup> Nurul Qamar, Peranan Bahasa Hukum Dalam Perumusan Norma Perundang-Undangan (*Role of Legal Language in Formulation of Legislation Norms*), *JIKH* Vol. 11 No. 3 November 2017 hlm. 338

<sup>6</sup> M. Ikhwan Said, "Kajian Semantik Terhadap Produk Tertulis Di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.24, No.2,2012, hlm.187

<sup>7</sup> <http://www.ferlianusgulo.web.id/2016/04/kegunaan-bahasa-hukum.html>, diakses tanggal 20 Desember 2022

bahasa ilmiah (*wetenschappelijke taal*), maupun dalam bahasa pergaulan (*omgangstaal*).<sup>8</sup> Bahasa hukum Indonesia, memiliki perbendaharaan kata yang cukup pluralistik, oleh karena, dapat bersumber dari berbagai akar kata dari berbagai bahasa bangsa-bangsa. Misalnya, dari kata bahasa Indonesia yang berakar dari kata Melayu, dari kata bahasa lokal anak negeri dari berbagai suku asli bangsa Indonesia, dapat berasal dari kata bahasa Arab, dari kata bahasa-bahasa asing lainnya, Belanda, Jerman, Perancis dan Inggris.<sup>9</sup>

Pada prinsipnya menurut ketentuan undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan. Dan oleh karena itulah, dalam merumuskan ketentuan peraturan perundang-undangan sebaiknya para perumus menggunakan kalimat yang singkat, jelas dan mudah dimengerti agar tidak menimbulkan penafsiran ganda maupun kekeliruan yang kerap terjadi di masyarakat.

---

<sup>8</sup> Nurul Qamar., *Op., Cit*, hlm. 344

<sup>9</sup> *Ibid.*,

politik hukum penggunaan bahasa hukum dalam Polemik diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja) menimbulkan kegaduhan bagi masyarakat Indonesia. Keberadaan Perppu 2/2022 disebut mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat (cacat formil) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Menurut Penulis, ada 5 alasan mengapa Perppu Cipta Kerja dinilai tidak tepat.

1. pemerintah sibuk melegitimasi kekuasaan, tidak memperhatikan keadaan konstitusi, pasca terbitnya Perppu Cipta Kerja yang sebenarnya adalah cara mengelabui regulasi perundangan, mengingat Putusan MK 91 tahun 2020 tidak betul-betul dijalankan dan memperbaiki akar masalahnya, yaitu mengupayakan agar cacat formil dalam pembentukan UU Cipta Kerja betul-betul diperbaiki. Terbitnya Perppu Cipta Kerja ini karena pemerintah dan DPR gagal memenuhi putusan MK untuk melakukan perbaikan dalam dua tahun, kemudian justru memaksakan pemberlakuan UU Cipta Kerja melalui Perppu Cipta Kerja,
2. praktik pembuatan Perppu yang ugal-ugalan dengan alasan resesi global bertentangan dengan tujuan negara hukum. Menggunakan alasan resesi dan ekonomi global sebagai alasan dalam melakukan regulasi, tentu hal tersebut

sangat jauh bertentangan dengan keadaban konstitusi dan konteks negara hukum yang mengedepankan adanya pembatasan kekuasaan dan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) warga negara. Ketiga,

3. pengabaian hak warga negara dan kelompok rentan. Pada konteks diterbitkannya Perppu Cipta Kerja tentunya mengabaikan kelompok rentan, seperti buruh yang semakin kehilangan hak-hak dasarnya, seperti pesangon, penentuan upah minimum, perluasan obyek pekerjaan yang dapat menerapkan sistem outsourcing hingga mekanisme perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) yang tidak mengenal batas waktu. Hal tersebut tentunya sangat berdampak buruk bagi buruh, serta sederet persoalan yang menimpa kelompok rentan lainnya seperti kelompok disabilitas, perempuan, dan kelompok masyarakat lainnya,
4. penerapan regulasi yang kudeta konstitusi melalui hukum. Pada Pasal 184 b pada Perppu Cipta Kerja betul-betul mengabaikan mandat dari putusan MK 91 tahun 2020 yang mewajibkan pemerintah untuk betul-betul evaluasi regulasi yang bermasalah, dan menggunakan segala cara yang menandakan telah terjadi kudeta konstitusi melalui hukum dan kekuasaan kehakiman, seperti MK melalui putusannya tidak dihormati. Sehingga dapat disebut sebagai penghinaan terhadap mahkamah konstitusi (*contempt of constitutional court*).

5. pelaziman dan legitimasi regulasi ugalkan tanda serangan terhadap kebebasan akademik dan demokrasi, karena berbagai akademisi memberi legitimasi dengan ilmu pengetahuan yang teknokratik untuk membenarkan upaya pemerintah dalam mengesahkan Perppu Cipta Kerja.

Penulis mencermati bahasa hukum dalam Perppu Cipta Kerja Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Sebagian besar isi Perppu Cipta Kerja yang diteken Presiden Joko Widodo ini merupakan salinan dari Undang Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disebut "inkonstitusional bersyarat" oleh MK.

Setiap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya, secara materiil sudah dapat dikatakan bersifat final, meskipun belum disahkan secara formal oleh presiden sesuai ketentuan pasal 20 ayat (4) atau ayat (5) UUD 1945. Apabila UU sesudah disahkan oleh DPR sebagai tanda bahwa rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama-sama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang dimaksud tidak boleh diubah lagi rumusan isinya.

Selain hal tersebut di atas bahwa Peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum utama Negara kita adalah sebuah produk politik, karena proses pembentukan hukum di Indonesia, tidak bisa melepaskan dengan lembaga politik yang berperan penting dalam menentukan pembentukan hukum. Ketika bicara lembaga politik, tidak bisa dilepaskan dari pilihan untuk menentukan hal

yang akan diatur sebagai bagian dari ketentuan hukum. Pergulatan-pergulatan terkait pilihan yang akan diambil dalam proses pembentukan hukum, sangat menentukan. Baik secara substansial perundang-undangan maupun teknis legal draftingnya. Pada akhirnya akan ditentukan oleh pihak anggota DPR yang notabene adalah dari kalangan partai politik. Sehingga produk perundang-undang sarat dengan kepentingan politik.

Hukum Sebagai Produk Politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar dalam Lembaga legislative sehingga Bahasa hukum dapat terjadi transformasi dalam Bahasa politik.

Uraian latar belakang diatas menarik bagi peneliti untuk mengambil judul “Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila?
2. Apa kelemahan-kelemahan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila?

3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila?

### **C. Tujuan Penelitian Disertasi**

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menemukan Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.
3. Untuk menemukan rekontruksi Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.

### **E. Kegunaan Penelitian Disertasi**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat secara teoritis dan praktis adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum. sehingga dapat

terwujud transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini sekaligus dapat dijadikan sebagai literatur tambahan data sekunder yang berkaitan dengan bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

## 2. Manfaat praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat kepada pihak-pihak yang berkepentingan diantaranya:

- a. Bagi pemerintah, diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran kepada Lembaga-lembaga terkait baik eksekutif maupun legislatif dalam mewujudkan kebijakan tentang transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan menjadi bahan referensi bagi pembaca baik mahasiswa, dosen, maupun masyarakat umum agar mengetahui transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila, sehingga nantinya dapat tercipta hukum yang adil.
- c. Bagi peneliti, sebagai sarana dalam proses pembelajaran sehingga bermanfaat untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan peneliti di bidang hukum, khususnya hukum perdata yang tentunya

diharapkan dapat menunjang pekerjaan yang penulis geluti nantinya.

#### **F. Kerangka Konseptual Disertasi**

Disertasi ini memilih judul “Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila”. Sejalan dengan judul penelitian dimaksud, setiap istilah dalam judul penelitian ini akan didefinisikan untuk menjelaskan maksud dan maknanya, sekaligus akan diberi batasan agar pembaca tidak keliru dalam memahaminya kelak. Dalam hal ini ada beberapa istilah yang perlu dijelaskan yaitu:

##### 1. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata ‘konstruksi’ yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan ‘re’ pada kata konstruksi menjadi ‘rekonstruksi’ yang berarti pengembalian seperti semula.<sup>10</sup> Dilihat dari sudut bahan hukum, konstruksi hukum merupakan penarikan atau pengembangan lebih lanjut dari bahan tersebut dengan menggunakan penalaran logis sedang dari sudut konstruksi itu sendiri, ia tidak boleh melepaskan diri dan mengabaikan bahan hukum yang ada tersebut.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hal. 942

<sup>11</sup> Satjipto Raharjo, *Imu Hukum*, (Bandung: Aditya Bakti, 2006), hal.103.

Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Bisa di simpulkan bahwa Rekonstruksi adalah “penyusunan (penggambaran) kembali”.

## 2. Regulasi

Pengertian Regulasi adalah aturan yang dibuat untuk mengontrol cara sesuatu atau cara orang berperilaku. Pengertian regulasi adalah suatu proses untuk memastikan adanya standar sebagai suatu persyaratan hukum yang dipenuhi untuk layanan tertentu atau kegiatan publik sehingga kebijakan dipenuhi..

## 3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, nomenklatur (istilah) “perundang-undangan” diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya ceramah mengenai perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> W.J.S. Poerwadarminta, “Kamus Umum Bahasa Indonesia”, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), hlm 990

Menurut Bagir Manan<sup>13</sup> peraturan perundang-undangan 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. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Menurut Bagir Manan Materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasarkan tolok ukur umumnya sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar;
- b. Ditetapkan dalam Undang-Undang terdahulu;
- c. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
- d. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan
- e. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak

---

<sup>13</sup> Bagir Manan, *“Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional”*, (Bandung: Armico, 1987), hlm 13

<sup>14</sup> Bagir Manan, *“Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia”*, (Jakarta: Ind Hill Co, 1992), hlm. 37, dalam Buku Bayu Dwi Anggono, *“Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm 65.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundangan-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

#### 4. Nilai Keadilan Pancasila

Filsafat Pancasila adalah hasil berpikir atau pemikiran yang sedalam-dalamnya dari bangsa Indonesia yang oleh bangsa Indonesia yang dianggap, dipercaya dan diyakini sebagai sesuatu (kenyataan, norma, nilai-nilai) yang paling benar, paling adil, paling bijaksana, paling baik dan paling sesuai bagi bangsa Indonesia.<sup>15</sup> Jadi disini dapat dikatakan Pancasila sebagai dasar negara karena mengandung banyak pemikiran di dalamnya sehingga paling sesuai dengan bangsa Indonesia. Dalam hal ini Pancasila sebagai dasar Negara dipergunakan sebagai dasar untuk mengatur pemerintahan atau penyelenggaraan Negara karena disini Pancasila sebagai dasar Negara.

Pancasila sebagai dasar Negara seperti dimaksud tersebut sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV yang secara jelas menyatakan bahwa Pancasila merupakan dasar atau fundamental Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai dasar Negara Indonesia dipergunakan untuk mengatur seluruh tatanan kehidupan bangsa dan negara Indonesia.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Burhanuddin Salam. *Filsafat Pancasilaisme*. Jakarta. Penerbit Bina Aksara. 1988, Hal. 23

<sup>16</sup> Ferry Irawan Febriansyah. Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa. Tulungagung. *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 13 No. 25. Sekolah Tinggi Agama Islam Muhammadiyah Tulungagung. 2017, Hal. 3

Jadi disini maksudnya adalah semua yang terkait dengan pemerintahan, peraturan, pelaksanaan sistem Negara di Indonesia haruslah berlandaskan oleh Pancasila.

Di dalam substansi Pancasila terkandung nilai-nilai yang positif yang mampu memberikan perubahan bagi bangsa ini. Nilai-nilai positif ini mampu memberikan landasan bagi terciptanya suatu keadilan bagi bangsa Indonesia. Relevansi dengan keadilan maka nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila dapat menjadi landasan dasar bagi terbentuknya hukum yang berkemanusiaan yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>17</sup> Dalam hal ini Pancasila memiliki keterkaitan dengan keadilan sehingga keadilan yang ada di Pancasila dapat menjadi dasar terjadinya hukum yang adil, karena di dalam rumusan Pancasila mengandung sila kedua dan kelima yaitu sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab dan kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **G. Kerangka Teoritis**

Suatu kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis dalam penelitian hukum adalah unsur yang sangat penting.<sup>18</sup> Dalam memperjelas dan menunjang pembahasan dari permasalahan di atas, maka penggunaan beberapa teori, konsep serta asas-asas hukum sangat diperlukan. Kontinuitas perkembangan

---

<sup>17</sup> *Ibid*, Hal. 6

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 7.

ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.<sup>19</sup> Teori hukum mempelajari hukum dengan tujuan memberikan pemahaman yang lebih baik dan terutama lebih mendasar tentang hukum.<sup>20</sup> Oleh karena itu dalam kerangka teoritis disertasi ini terbagi dalam *grand theory* (teori utama), *middle theory* (teori tengah), dan *applied theory* (teori pelaksana).

*Grand theory* (teori utama) adalah teori yang mencakup dasar analisis bagi hasil-hasil penelitian. Dalam penelitian ini yang digunakan sebagai *grand theory* (teori utama) adalah teori keadilan Pancasila.

*Middle theory* (teori tengah) adalah teori yang memiliki cakupan lebih sempit dari *grand theory* (teori utama). Dan yang akan digunakan sebagai *middle theory* (teori tengah) dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum.

*Applied theory* (teori aplikasi) adalah teori yang cakupannya khusus dalam pembahasan pada tataran praktis, yang akan digunakan sebagai *applied theory* (teori aplikasi) dalam penelitian ini adalah teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### 1. *Grand Theory*: Teori Keadilan Pancasila

Keadilan adalah salah satu topik dalam filsafat paling banyak dikaji.

Teori hukum alam mengutamakan *the search for justice* sejak Socerates hingga

<sup>19</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 6.

<sup>20</sup>Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, *Apakah Teori Hukum Itu*, terjemahan B. Arief Sidharta, (Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, 2000), hal. 3.

Francois Geny mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum.<sup>21</sup> Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif.<sup>22</sup> Pada sisi lain, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu maupun kelompok. Dari aspek etimologis kebahasaan, kata “adil” berasal dari bahasa arab “*adala*” yang mengandung makna tengah atau pertengahan. Dari makna ini, kata “*adala*” kemudian disinonimkan dengan *wasith* yang menurunkan kata *wasith*, yang berarti penengah atau orang yang berdiri di tengah yang mengisyaratkan sikap yang adil.<sup>23</sup>

Dari pengertian ini pula, kata adil disinonimkan dengan *inshaf* yang berarti sadar, karena orang yang adil adalah orang yang sanggup berdiri di tengah tanpa *a priori* memihak. Orang yang demikian adalah orang yang selalu menyadari persoalan yang dihadapi itu dalam konteks-nya yang menyeluruh, sehingga sikap atau keputusan yang diambil berkenaan dengan persoalan itu pun menjadi tepat dan benar.<sup>24</sup>

Dengan demikian, sebenarnya adil atau keadilan itu sulit untuk dilukiskan dengan kata-kata, akan tetapi lebih dekat untuk dirasakan. Orang

---

<sup>21</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm.196)

<sup>22</sup> Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1984, hlm. 1, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009, hlm. 31

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Nurcholis Madjid, 1992, *Islam Kemanusiaan dan Kemoderenan, Doktrin dan Peradaban, Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan*, Yayasan Wakaf Paramadina, Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 512-513, dalam Mahmutarom, *Ibid.*, hlm. 31.

lebih mudah merasakan adanya keadilan atau ketidakadilan ke-timbang mengatakan apa dan bagaimana keadilan itu. Memang terasa sangat abstrak dan relatif, apalagi tujuan adil atau keadilan itupun beraneka ragam, tergantung mau dibawa kemana.

Keadilan akan terasa manakala sistem yang relevan dalam struktur-struktur dasar masyarakat tertata dengan baik, lembaga-lembaga politis, ekonomi dan sosial memuaskan dalam kaitannya dengan konsep kestabilan dan keseimbangan. Rasa keadilan masyarakat dapat pula kita temukan dalam pelaksanaan penegakan hukum melalui putusan hakim.

Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi 2 (dua) prinsip, yaitu : Pertama, tidak merugikan se-seorang, dan Kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil. Dalam keadilan harus ada kepastian yang sebanding, dimana apabila digabung dari hasil gabungan tersebut akan menjadi keadilan.

Pada prakteknya, pemaknaan keadilan modern dalam penanganan permasalahan-permasalahan hukum ternyata masih debatable. Banyak pihak merasakan dan menilai bahwa lembaga pengadilan telah bersikap kurang adil karena terlalu syarat dengan prosedur, formalistis, kaku, dan lamban dalam

memberikan putusan terhadap suatu perkara. Agaknya aktor tersebut tidak lepas dari cara pandang hakim terhadap hukum yang amat kaku dan normatif-prosedural dalam melakukan konkretisasi hukum. Idealnya hakim harus mampu menjadi living interpretator yang mampu menangkap semangat keadilan dalam masyarakat dan tidak terbelenggu oleh kekakuan normatif-prosedural yang ada dalam suatu peraturan per undang-undangan bukan lagi sekedar sebagai *la bouche de la loi* (corong undang-undang).

Lebih lanjut dalam memaknai dan mewujudkan keadilan, teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny yang tetap memper-tahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam meng-utamakan “*the search for justice*”.<sup>25</sup> Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluq Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup ber-sama (keadilan sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (Sila Kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang ber-arti harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap

---

<sup>25</sup> Theo Huijbers, *Op., Cit*, hlm. 196.

Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alam-nya.<sup>26</sup>

Berkaitan dengan keadilan sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit, yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut “kejahatan” maka harus dilakukan pengadilan yang akan melakukan pemulihan keadilan dengan menjatuhkan hukuman kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiilosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subcri-ber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berpersatuan, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesialah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan,

---

<sup>26</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>, diunduh pada tanggal 15 Maret 2017, jam : 19.00 WIB.

penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan Sila Kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar

manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “keadilan sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan ke-masyarakatan.

Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:

- 1) Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak;
- 2) Menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha;
- 3) Merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan Individu yang lainnya.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan didalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensekasikan atau mensekasikan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat

dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada didalam kelompok masyarakat hukum.<sup>27</sup>

## 2. *Middle Theory*; Teori Sistem Hukum

Dalam kamus umum Bahasa Indonesia, kata sistem memiliki tiga macam arti, akan tetapi pengertian sistem yang paling sesuai dengan topik pembicaraan ini adalah arti sistem yang kedua yaitu susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya.<sup>28</sup>

Istilah hukum memiliki penyebutan yang beragam dalam bahasa setiap negara, dalam bahasa Inggris disebut “*law*”, dalam bahasa Perancis disebut “*droit*”, dalam bahasa Belanda disebut “*recht*”, dalam bahasa Jerman disebut “*recht*” sedangkan dalam bahasa Arab disebut “*syari’ah*”.<sup>29</sup>

Selain memiliki banyak penyebutan, sampai saat ini para ahli hukum masih belum ada kesepakatan untuk mengenai definisi hukum tersebut.

Berikut beberapa definisi mengenai istilah hukum :<sup>30</sup>

### a. Utrecht جامعته سلطان أبوعبده الإسلامية

Hukum itu adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karenanya harus ditaati oleh masyarakat itu.

### b. Kansil

<sup>27</sup> <http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum>, diunduh pada tanggal 16 Maret 2022, jam : 07.30 WIB.

<sup>28</sup> Dalam <https://kbbi.web.id/sistem>, diakses pada tanggal 02 Juni 2022, jam : 09.57 WIB.

<sup>29</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008 Hal. 15

<sup>30</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hal. 11.

Hukum adalah peraturan hidup kemasyarakatan yang mengatur dan memaksa untuk menjamin tata tertib dalam masyarakat

c. S.M. Amin

Hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi.

d. Mochtar Kusumaatmadja

Pengertian hukum yang memadai tidak saja merupakan keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (institutions) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.

Pada hakikatnya hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem, yang terdiri dari komponen-komponen saling berkaitan untuk mencapai tujuan yang didasarkan pada UUD 1945 dan dijiwai oleh falsafah Pancasila. Kesatuan system tersebut terdiri atas unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum, dan pengertian hukum.

Setelah kita mengetahui pengertian dari sistem dan pengertian dari hukum, maka selanjutnya mengenai pengertian sistem hukum itu sendiri menurut penulis memiliki pengertian sebagai satu kesatuan utuh dari tatanan-tatanan yang terdiri dari unsur-unsur yang satu sama lain saling berhubungan dan berkaitan secara erat serta saling berinteraksi dan bekerja sama untuk mencapai tujuan dari kesatuan tersebut.

Menurut M Friedman, sistem hukum mencakup tiga komponen atau sub-sistem, yaitu (i) komponen struktur hukum (*legal structure*), (ii) substansi

hukum (*legal substance*), dan (iii) budaya hukum (*legal culture*).<sup>31</sup> Ketiga unsur sistem hukum tersebut menurut Lawrence M. Friedman menjadi factor penentu mengenai efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

#### 1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan “fiat justitia et perezat mundus” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusny suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie dalam, *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekertaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 19.

penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Tentang struktur hukum Lawrence menjelaskan: <sup>32</sup>

*“the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari

---

<sup>32</sup> Lawrence M Friedman. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Co. 1984, hlm 5-6.

lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

*Struktur dari sistem hukum terdiri dari unsur-unsur yang meliputi jumlah serta luasnya kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan, struktur dari system hukum juga menyangkut mengenai penataan badan legislatif, prosedur apa yang dipakai oleh kepolisian, dan lain-lain. Jadi dengan demikian struktur hukum terdiri dari lembaga-lembaga hukum yang ada yang dibentuk dengan maksud untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.*

Struktur adalah Pola yang menunjukkan mengenai bagaimana hukum tersebut dijalankan berdasarkan ketentuan formalnya. Struktur ini dapat memberitahu mengenai bagaimana pengadilan, bagaimana pembuat hukum serta bagaimana proses hukum itu berjalan dan dijalankan.

Di Indonesia jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk didalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.<sup>33</sup>

## 2) Substansi Hukum

Dalam teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, komponen lain dari sistem hukum adalah substansi, yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam

---

<sup>33</sup> Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, Hal 8

sistem itu. Dengan demikian substansi hukum berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas yang di embannya.

Substansi hukum menurut Friedman adalah :<sup>34</sup>

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”.*

Dalam teori Lawrence disebutkan bahwa substansi berperan untuk menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab Undang-Undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law* Sistem atau sistem Eropa Kontinental (meski sebageian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem atau Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu

---

<sup>34</sup> Lawrence M. Friedman, Loc.cit.

perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

### 3) Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori

Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara.

Mengenai budaya hukum, Lawrence berpendapat:<sup>35</sup>

*... people's attitudes toward law and legal system—their beliefs, values, ideas, and expectations. The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert—a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*

Kultur hukum itu berkaitan dengan budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur

---

<sup>35</sup> Lawrence M. Friedman, Loc.cit.

hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum yang digunakan sebagai alat untuk merubah masyarakat atau untuk melakukan suatu rekayasa social, tidak lain hanya merupakan gagasan-gagasan atau ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu sendiri. Untuk menjamin agar tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa sosial ke arah kehidupan yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut dalam praktek hukum, atau dengan perkataan lain, jaminan akan adanya law enforcement yang baik.<sup>36</sup> Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.<sup>37</sup>

Senada atau sependapat dengan M. Friedman Sajtipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya

---

<sup>36</sup> Munir Fuadi, *Aliran Hukum Kritis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 40.

<sup>37</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm 97.

legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Apabila ketentuan-ketentuan dalam suatu aturan hukum yang diberlakukan dalam masyarakat ditaati oleh sebagian besar masyarakat, maka hal tersebut dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut berfungsi dengan efektif. Akan tetapi apabila aturan hukum yang dikatakan berfungsi dengan efektif tersebut ternyata tingkat keefektifannya masih bergantung pada kepentingan orang yang mentaatinya, atau dengan kata lain jika ketaatan masyarakat terhadap aturan hukum di karenakan takut akan sanksi, maka derajat ketaatannya adalah rendah. Berbeda ketika ketaatannya masyarakat akan suatu aturan hukum dikarenakan aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka ketaatan seperti inilah yang merupakan ketaatan dengan derajat tertinggi.

3. *Applied Theor*; Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori Hukum Progresif

a. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Teori pembentukan Perundang-undangan berasal dari “*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*”.<sup>38</sup> Menurut A. Hamid S Attamimi dalam pembentukan perundangundangan di Negara Republik Indonesia harus mengacu pada asas-asas hukum umum yakni “Pancasila, Negara berdasarkan atas hukum, dan Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi”. Pancasila berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan filsafati tertinggi dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini disebabkan, bahwa Pancasila adalah menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis. Sebagai cita hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila menjadi acuan konstruksi berfikir lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah yang mengarahkan atau memandu materi muatan perundang-undangan yang baik yakni berisi kebenaran, keadilan dan kepastian hukum bagi terwujudnya masyarakat dan negara hukum Indonesia yang madani.

Pembentukan peraturan perundang undangan diatur dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

---

<sup>38</sup> Van Der Vlies dalam Yuliandri, *Op.,Cit*, hal.14

Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memuat 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. Pengertian ini menunjukkan unsur-unsur agar dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, diantaranya:

- 1) Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
- 2) Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang; dan
- 3) Pembentukan dan penetapannya melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengatur dan melaksanakannya sesuai dengan konstitusi dan kewenangan yang ada dalam negara hukum, pada hakekat dari negara hukum memiliki empat elemen hukum, yakni: (a) pemerintahan menurut hukum, (b) jaminan terhadap hak-hak asasi keberadaan manusia, (c) pembagian kekuasaan, dan (d) pengawasan yustisia terhadap pemerintah. Keempat elemen tersebut

berfungsi untuk mengontrol perundangundangan hingga memenuhi syarat baik.<sup>39</sup> Secara yuridis elemen tersebut menjiwai:

- 1) bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya;
- 2) bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;
- 3) bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya;
- 4) bahwa setiap perundang-undangan memberikan kesempatan untuk dilakukan yudisial review oleh lembaga peradilan kehakiman (Mahkamah Agung) yang berwenang untuk itu.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat secara tertulis 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. Kepastian norma hukum adalah keabsahan norma hukum supaya norma hukum bersangkutan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Secara teoritik, pada dasarnya ada 3 (tiga) aspek yang mesti dipenuhi supaya norma hukum itu absah, yakni filosofi, sosiologis, dan yuridis, yang masing-masing berkaitan dengan nilai-

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal.331

nilai dasar hukum yakni, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, selain itu ada yang menambahkan dengan landasan politis.

Landasan keabsahan norma hukum peraturan perundangundangan dari filosofi, sosiologis, dan yuridis mendapatkan perhatian bahasan dari para sarjana Indonesia, dan dapat dirangkum, sebagai berikut:

- 1) Landasan Filosofi, mencerminkan nilai-nilai filosofi atau nilai yang terdapat dalam cita hukum (*rechtsidee*), diperlukan sebagai sarana untuk menjamin keadilan.
- 2) Landasan Sosiologis, mencerminkan tuntutan atau kebutuhan masyarakat yang memerlukan penyelesaian, diperlukan sebagai sarana untuk menjamin kemanfaatan.
- 3) Landasan Yuridis, konsistensi ketentuan hukum, baik menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, maupun jenis dan materi muatan, serta tidak adanya kontradiksi antar ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi, diperlukan sebagai sarana menjamin kepastian hukum.

Norma hukum tersebut, menjadikan bagian dari pembentuk undang-undang di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai landasan atau dasar pikiran. Dalam dasar atau landasan pembentukan itu (filosofi, sosiologis dan yuridis), untuk menjadi dasar sebagai bagian dari kebangsaan diperlukan landasan idiologis, artinya bahwa pembuat undang-

undang untuk tetap menjadikan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesiayakni bertanah air, berbangsa, dan berbahasa satu Indonesia.

b. Teori Hukum Progresif

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Istilah hukum progresif, diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri.

Adapun pengertian hukum progresif, adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut di dasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.<sup>40</sup>

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal,

---

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004

dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Secara lebih sederhana hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroiti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang di rumuskan dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum). Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya.

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik

hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran tersebut hanya melihat ke dalam hukum dan membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri.<sup>41</sup>

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.

Perbedaan antar ilmu hukum dogmatis dengan teori hukum adalah ilmu hukum positif/dogmatis membahas persoalan hukum dengan beracuan kepada peraturan hukum positif yang berlaku, sehingga bersifat sangat “apa adanya” (*das Sein*), tetapi sebaliknya teori hukum tidak menganalisis

---

<sup>41</sup> Achmad Roestand, *Responsi Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 199, hlm.12

hukum dengan acuan kepada hukum positif/dogmatis yang berlaku. Teori hukum mengacu kepada dalil-dalil teoritisnya melalui suatu penalaran yang mendalam, sehingga berbeda dengan ilmu hukum positif, teori hukum lebih melihat hukum sebagai “apa yang semestinya” (*das Sollen*). Dengan perkataan lain yang dicari oleh ilmu hukum adalah validitas suatu aturan hukum dan tindakan hukum, sedangkan teori hukum lebih mencari kebenaran dan pencapaian keadilan dari suatu aturan atau kaidah hukum.

## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Penelitian disertasi menggunakan paradigma *konstruktivisme*, yaitu paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas dan ilmu pengetahuan. Paradigma sendiri adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma menunjukkan apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisnya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.

Menurut Ritzer, paradigma membantu merumuskan tentang apa dan bagaimana persoalan harus dipelajari dan mesti dijawab.<sup>42</sup> Ada tiga paradigma menurut Ritzer, yakni paradigma fakta sosial (hanya memusatkan perhatian

---

<sup>42</sup>George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Terjemahan Alimandan, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2009, Hal. 7.

pada struktur makro), definisi sosial (memusatkan perhatian pada tingkatan, interaksi, dan konstruksi sosial dari realitas), dan perilaku sosial (memusatkan perhatian pada perilaku), dan menawarkan “paradigma sosiologi yang integratif”. Kunci paradigma yang terintegrasi adalah mengenai gagasan tingkat-tingkat analisis mikroskopik-makroskopik, dan dimensi objektif-subjektif dari analisis sosial, dimana di tiap ujung mikro-makro dapat dibedakan antara komponen objektif dan subjektif.<sup>43</sup>

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah tipe penelitian yuridis normatif (*legal research*) yaitu suatu bentuk penelitian guna menemukan kebenaran koherensi, adakah aturan hukum yang sesuai dengan norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum maka dari itu perlu dikemukakan perbedaan nomenklatur norma hukum dan aturan hukum.<sup>44</sup> Secara operasional penelitian yuridis normatif dilakukan dengan penelitian kepustakaan dengan merangkum dan menginterpretasikan pendapat-pendapat dari doktrina hukum yang membahas masalah penerapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum edisi revisi*, (Kencana, Surabaya, 2008), hlm 47

### 3. Spesifikasi Penelitian

Untuk membahas perumusan masalah yang terdapat dalam penelitian disertasi ini dipilihlah pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>45</sup> dan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*). Pendekatan konseptual adalah pendekatan masalah dengan melihat, menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum yang berupa konsepsi, peraturan Perundang-Undangan, pandangan, doktrin hukum dan sistem hukum yang berkaitan. Jenis pendekatan ini menekankan pada diperolehnya keterangan berupa naskah hukum yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>46</sup>

### 4. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Data sekunder yang digunakan antara lain:

#### a. Bahan Hukum Primer

Landasan yuridis yang berkaitan dengan persoalan Pengadaan tanah pada dasarnya terangkum dalam peraturan perundang-undangan

---

<sup>45</sup> *Ibid*

<sup>46</sup> *Ibid*

yang terbagi dalam beberapa tingkatan. Adapun bahan hukum yang dimaksud yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangang;
  - 3) Undang-Undang No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara;
  - 4) Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia.
- b. Bahan Hukum Sekunder
    - a) Kepustakaan, buku serta literatur;
    - b) Karya Ilmiah;
    - c) Referensi-Referensi yang relevan.
  - c. Bahan Hukum Tersier
    - a) Kamus hukum; dan
    - b) Ensiklopedia.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah studi pustaka. Menurut Nazir studi pustaka adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaah terhadap buku-buku, literatur-literatur,

catatan-catatan, dan laporan-laporan yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang akan diselesaikan. Teknik ini digunakan untuk memperoleh dasar-dasar dan pendapat secara tertulis yang dilakukan dengan cara mempelajari berbagai literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.<sup>47</sup>

## 6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis data seperti ini akan menghasilkan produk penelitian hukum yang sempurna.<sup>48</sup> Metode kualitatif yaitu analisis yang didasarkan dengan tulisan-tulisan yang dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku maupun pendapat ahli sebagai bahan perbandingan teori dan kenyataan dalam praktik lapangan sehingga akan dihasilkan data yang benar-benar melukiskan obyek atau permasalahan yang diteliti. Data yang terkumpul kemudian disajikan dalam bentuk laporan tertulis yang logis dan sistematis, lengkap dengan pengambilan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.<sup>49</sup>

### I. Kerangka Pemikiran Disertasi

Kerangka Pemikiran penelitian ini dapat digambarkan skema sebagai berikut:

---

<sup>47</sup> Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004). Hal 7

<sup>48</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hal. 127

<sup>49</sup> Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya : Bandung, 2007, Hal. 2



## J. Orisinalitas Disertasi

Orisinalitas sebuah karya, tentu kita tahu bahwa dalam membuat sebuah karya kita haruslah menjaga orisinalitas dari karya kita, terutama pada karya akademik. Orisinalitas merupakan kriteria utama dan kata kunci dari hasil karya akademik terutama pada tingkat doktor. Orisinalitas penelitian bukan sekedar bentuk pernyataan yang menyatakan bahwa penelitian yang dilakukan benar-benar orisinal (*original*), melainkan peneliti harus juga melakukan penelitian terhadap karya ilmiah disertasi yang telah ditulis oleh penelitian sebelumnya. Sepanjang penelusuran yang telah dilakukan, baik secara online maupun mengunjungi beberapa perpustakaan terkemuka di Indonesia, sampai pada saat penelitian dibuat, belum penulis temukan hasil penelitian setara disertasi yang memiliki atau mengkaji secara khusus mengenai transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila. Sebagai bahan perbandingan, dijelaskan beberapa disertasi yang mengkaji permasalahan transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila.

Tabel 1.3  
Orisinalitas Disertasi

No	Judul	Penulis	Temuan	Perbedaan Penelitian Disertasi
1	Pengaturan Program Legislasi Nasional di Indonesia (Studi Pembentukan	Furcony Putri Syakura Program Doktor Ilmu Hukum	Disarankan adanya <ul style="list-style-type: none"> <li>• penyusunan Prolegnas yang terencana dengan</li> </ul>	Fokus penelitian ini yakni Bahasa hukum sebagai produk Lembaga politik, sehingga di

	<p>Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Disertasi</p>	<p>Universitas Jayabaya Jakarta 2020</p>	<p>baik, realistis yaitu Prolegnas Integral Berkualitas, perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai Prolegnas (Pasal 16),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pengaturan urgensi Prolegnas berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 18 huruf h),</li> <li>• pengaturan standarisasi biaya dalam membahas RUU,</li> <li>• pengaturan Naskah Akademik dan agar MPR, DPR dan DPD diatur dengan undang-undang terpisah, serta</li> <li>• perubahan Peraturan Tata Tertib DPR. Direkomendasikan agar dimasa mendatang ada peneliti lain yang meneliti Undang-Undang tentang</li> </ul>	<p>harapkan dapat menghasilkan pemikiran untuk penyempurnaan pengaturan tentang Bahasa hukum dalam peraturan perundang-undangan</p>
--	---	--	---	---

			MPR, DPR, DPD dan DPRD yang lainnya.	
2	Bahasa Indonesia Hukum dalam Perspektif Kepastian Hukum	Mohamad Sinal, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Norma rumusan BIH yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang benar dan baik disarankan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (ke depan), baik oleh DPR RI maupun DPRD disarankan berpedoman pada norma rumusan BIH yang telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.	Fokus penelitian ini yakni Bahasa hukum sebagai produk Lembaga politik, sehingga di harapkan dapat menghasilkan pemikiran untuk penyempurnaan pengaturan tentang Bahasa hukum dalam peraturan perundang-undangan
3	Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan Undang-Undang	Muslimah Pascasarjana Program Doktor Fakultas Hukum Universitas	Konsep ideal perencanaan prolegnas adalah dengan melakukan koordinasi dan harmonisasi dalam penyusunan dan	Fokus penelitian ini yakni Bahasa hukum sebagai produk Lembaga politik, sehingga di harapkan dapat menghasilkan pemikiran untuk penyempurnaan pengaturan

		Hasanuddin Makassar 2018	pembahasan prolegnas	tentang Bahasa hukum dalam peraturan perundang-undangan
--	--	-----------------------------	-------------------------	--

## K. Sistematika Penulisan Disertasi

Sesuai dengan sistematika penulisan disertasi maka disertasi dengan judul “Transformasi Politik Hukum Bahasa Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila” disusun sistematis dalam enam bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I      Pendahuluan, dalam bab ini di uraikan tentang tentang: Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kegunaan Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teori; Kerangka Pemikiran; Metode Penelitian; Originalitas Disertasi; serta Sistematika Penulisan.

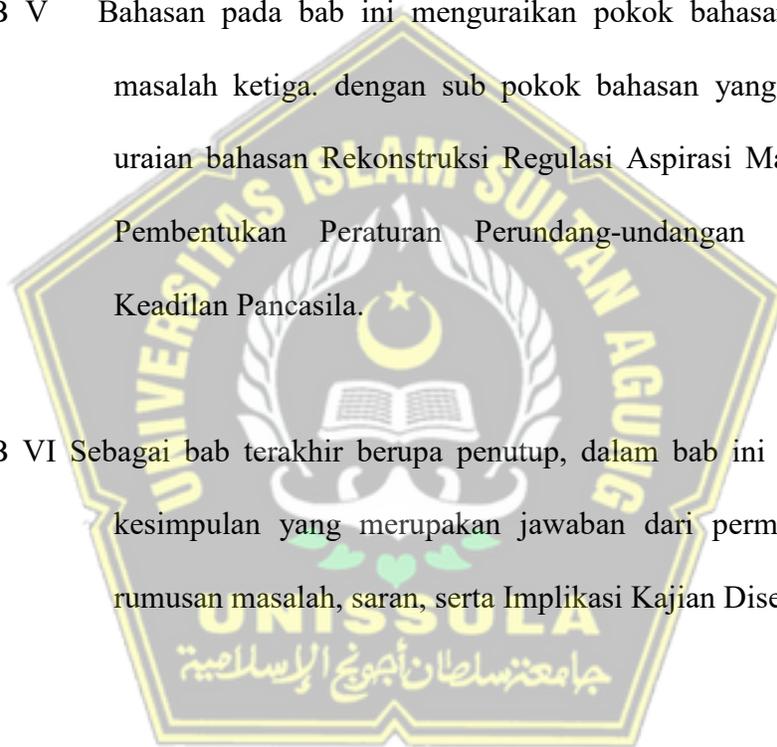
BAB II      Tinjauan Pustaka, dalam bab ini menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan materi penelitian, dari teori tersebut dimaksudkan untuk memberi gambaran dan pandangan secara umum tentang materi penelitian akan digunakan sebagai landasan dasar analisis.

BAB III      Bab ini merupakan analisis dan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan transformasi politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila.

BAB IV Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah kedua, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan transformasi politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini

BAB V Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah ketiga, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.

BAB VI Sebagai bab terakhir berupa penutup, dalam bab ini disusun tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan dalam rumusan masalah, saran, serta Implikasi Kajian Disertasi



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Rekonstruksi

##### 1. Pengertian Rekonstruksi

Rekonstruksi berasal dari kata re (kembali), konstruksi (bentuk semula), dalam kamus besar bahasa Indonesia disebutkan rekonstruksi pengembalian seperti semula. *Reconstructie* (Belanda),<sup>50</sup> artinya pengembalian sebagaimana semula, (hasil) pemugaran, penyusunan kembali. *Reconstrueren* atau *reconstrueerde gereconstrueerd* (Belanda) merekonstruksikan jalannya suatu kejadian.<sup>51</sup>

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.<sup>52</sup> Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang

---

<sup>50</sup> Datje Rahajoekoesoemah, *Kamus Balanda Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, halaman 267.

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007)

terdapat dalam konstruksi kebahasaan.<sup>53</sup> Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).<sup>54</sup>

B.N Marbun memberikan pengertian tentang rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula ; Penyusunan atau penggambaran kembali dari bahanbahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>55</sup>

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai – nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

<sup>53</sup> Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008)

<sup>54</sup> Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996)

<sup>55</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, halaman 469.

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian di atas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja.

Sedangkan Anthony Giddens salah seorang tokoh pemikir ilmu sosial, yang mengatakan bahwa teori sosial memerlukan adanya rekonstruksi, ia menyusun gagasan untuk merekonstruksi teori sosial dengan jalan melakukan kritik terhadap tiga mazhab pemikiran sosial terpenting yakni, sosiologi interpretatif, fungsionalisme dan strukturalisme. Giddens bermaksud mempertahankan pemahaman yang diajukan oleh tiga tradisi tersebut, sekaligus menemukan cara mengatasi berbagai kekurangannya serta menjembatani ketidaksesuaian antara ketiganya. Rancangan tersebut mencakup rekonseptualisasi atas konsep-konsep tindakan, struktur dan sistem dengan tujuan mengintegrasikannya menjadi pendekatan teoretis baru. Rekonseptualisasi atas konsep tindakan, struktur dan sistem diawali dengan memandang praktek-praktek sosial yang terus berlangsung sebagai segi analitis terpenting.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Peter Beilharz, *Teori-teori Sosial*; Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, halaman. 192-193.

## 2. Politik Hukum Nasional

Politik Hukum Nasional merupakan kebijakan para pemimpin bangsa ini yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka yaitu pada zaman penjajah Belanda dan Jepang. Politik hukum yang pertama kali dibuat secara resmi oleh para pahlawan pendiri bangsa Indonesia adalah Pancasila yang mencerminkan keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa ini yang disatukan oleh Negara kesatuan Republik Indonesia. Setelah Indonesia merdeka tepatnya tanggal 18 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia yang diwakili oleh para pahlawan bangsapada waktu itu mengesahkan Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan tujuan dan cita-cita bernegara. Undang-Undang Dasar 1945 terutama pembukaannya merupakan dasar rujukan dalam membuat undang-undang dan aturan dibawahnya. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai. Berdasarkan pendapat diatas, maka Politik Hukum Nasional adalah pedoman pembentuk peraturan perundang-undangan supaya sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum terjadi reformasi tepatnya pada masa orde baru, arah pembangunan hukum Indonesia ditentukan oleh GBHN (Garis Besar Haluan Negara). Garis Besar Haluan Negara ini, dibuat oleh MPR pada

waktu itu, dalam GBHN, ditentukan arah dari pembangunan bangsa Indonesia baik itu pembangunan jangka menengah maupun pembangunan jangka panjang. Di dalam GBHN Tahun 1993, yaitu pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:<sup>57</sup>

terbentuk dan berfungsinya system hukum nasional yang mantap, bersumberkan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum, saran, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Setelah terjadinya Reformasi, yang diikuti lengsernya Presiden Kedua Republik Indonesia Yaitu Presiden HM. Soeharto pada tahun 1998. Indonesia membangun hukumnya berdasarkan tuntutan reformasi yaitu Reformasi Hukum nasional. Setelah reformasi tepatnya Tahun 2004 arah pembanguna Indonesia yang sebelum reformasi ditentukan oleh GBHN dan setelah reformasi GBHN digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).<sup>58</sup>

Politik hukum memiliki dua sifat yaitu bersifat permanen dan bersifat temporer. Politik hukum yang permanen menjadi dasar

<sup>57</sup> Moh. Mahfud MD., *Op.,Cit*, hal. 19.

<sup>58</sup> Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Artikel ini disampaikan dalam acara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Aula Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (Jakarta: 18 Maret 2006)

keyakinan bagi pembentukan dan penegakan hukum.<sup>59</sup> Dalam Sistem Hukum Nasional mengandung; (1) Sistem Hukum Nasional dibangun berdasarkan dan untuk mempertahankan sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945; (2) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara yang didasarkan kepada suku, ras, dan agama; (3) Pembentukan hukum memperhatikan keinginan rakyat; (4) pengakuan terhadap hukum adat dan hukum tidak tertulis sebagai hukum nasional; (5) pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan kepada partisipasi masyarakat dan (6) pembentukan dan penegakan hukum adalah demi kesejahteraan umum, tegaknya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terselenggaranya negara berdasar atas hukum dan konstitusi.<sup>60</sup>

Politik hukum yang temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.<sup>61</sup> Arti dari kebijakan ditetapkan sesuai kebutuhan adalah dalam pembentukan perundang-undangan, disesuaikan dengan kebutuhan nasional dan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Politik Hukum Nasional tidak bisa dilepaskan dari Politik Nasional. Dari segi isi keduanya bersumber pada Pancasila sebagai sumber nilai. Dari segi wadah jelas sekali

---

<sup>59</sup> Bagir Manan, "Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional" Makalah, 1994

<sup>60</sup> *Ibid*

<sup>61</sup> *Ibid*

keduanya ditempatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditentukan berdasarkan visi dan misi calon presiden yang terpilih selama jangka waktu 5 Tahun.

a. Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN

Dalam undang-undang ini, disebutkan bahwa RPJPN ini dilaksanakan dari 2005 sampai 2025. Arah pembangunan jangka panjang nasional adalah sebagaimana disebutkan dalam penjelasan undang-undang No. 17 Tahun 2007 yaitu:

Perencanaan jangka panjang lebih condong pada kegiatan olah pikir yang bersifat visioner, sehingga penyusunannya akan lebih menitikberatkan partisipasi segmen masyarakat yang memiliki olah pikir visioner seperti perguruan tinggi, lembaga-lembaga strategis, individu pemikir-pemikir visioner serta unsur-unsur penyelenggara negara yang memiliki kompetensi olah pikir rasional dengan tetap mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai subyek maupun tujuan untuk siapa pembangunan dilaksanakan.

Rencana pembangunan jangka menengah nasional harus mengacu pada RPJPN, tapi disesuaikan dengan visi misi calon presiden terpilih pada saat kampanyanya.

b. Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 Tentang RPJMN

Sedangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang dibuat oleh presiden dengan Peraturan

Presiden dan belaku selama 5 tahun. Adapun arah pembangunan hukum nasional disebutkan sebagai berikut:

Untuk itu, pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.<sup>62</sup>

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang telah ada. Bahwa arah pembangunan yang digariskan dalam kedua peraturan tersebut menempatkan budaya hukum (*Legal Culture*) dijadikan sebagai landasan utama untuk melakukan pembangunan hukum nasional. Dalam pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 bahkan telah memberikan amanat kepada pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia.<sup>63</sup>

### 3. Cita Hukum

Setiap Negara pasti memiliki Cita hukum yang menjadi ukuran dalam pembangunan hukumnya. Menurut Rudolf Stamler menerangkan cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk

<sup>62</sup> Lampiran, Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

<sup>63</sup> Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta:Ind-Hill-Co,1991), hal. 1

mengarahkan hukum kepada cita- cita yang diinginkan masyarakat.<sup>64</sup> Gustav Rudbruch menerangkan bahwa cita hukum merupakan standar hukum yang harus dicapai dalam membangun Negara menuju kearah hukum yang adil dan bermanfaat bagi rakyat, selain itu juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, artinya Cita Hukum menentukan bahwa tanpa Cita Hukum maka hukum akan kehilangan makna sebagai hukum.<sup>65</sup> Cita hukum merupakan roh dalam arah pembangunan hukum yang dicita-citakan oleh suatu Negara. Jika suatu Negara tidak memiliki cita hukum, maka arah pembangunan kebijakan hukum Negara tersebut akan tidak jelas dan akan terombang ambing di dunia yang modern ini.

Cita hukum Indonesia tercermin dalam Pancasila yang lima, pancasila juga disebut sebagai ideology bangsa. Adapun fungsi Cita Hukum bangsa Indonesia yang berfungsi sebagai "*bintang pemandu*" (leitstern) dalam tata kehidupan rakyat yang teratur.<sup>66</sup> Menurut Hamid Attamimi Cita Hukum bangsa Indonesia seperti dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 yang menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan merupakan Cita Hukum, maka

---

<sup>64</sup> Attamimi, dalam Zen Zanibar M.Z., *Op. cit.* hal 40

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> *Ibid*, hal. 309

pokok pikiran itu adalah Pancasila. Dengan demikian cita hukum itu adalah Pancasila.<sup>67</sup>

Sebagai dasar Negara Pancasila memiliki nilai-nilai yang idiil yang dijadikan sebagai cita hukum bangsa Indonesia yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar.<sup>68</sup> Nilai-nilai Pancasila mempunyai fungsi regulatif, yaitu menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak. Dengan kata lain apakah produk-produk hukum apa pun substansinya sudah adil atau tidak.<sup>69</sup> Jadi cita hukum merupakan dasar dari ukuran hukum yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah yang sedang berkuasa tidak mungkin mengeluarkan hukum yang bertentangan dengan cita hukum jika memang dipegang pada dasar Negara dalam membentuk aturan.

#### 4. Cita Negara

Cita Negara menurut Openheim adalah hakekat paling dalam dari negara sebagai kekuatan yang membentuk negara (*de staats diepste wezen*).<sup>70</sup> Sementara A.Hamid S. Attamimi mengemukakan "Cita Negara sebagai hakekat negara yang paling dalam yang memberi bentuk negara,

<sup>67</sup> *Ibid.*, hal. 310

<sup>68</sup> Zen Zanibar M.Z, Op. cit

<sup>69</sup> Attamimi, Op. cit., hal. 88-89

<sup>70</sup> A.Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara" *Disertasi*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 1990) hal 50

atau hakekat negara yang membentuk negara"<sup>71</sup> Dari batasan-batasan Cita Negara jelaslah bahwa Cita Negara menjadi dasar pembentukan negara dan dari Cita Negara pulalah prinsip-prinsip dasar negara bersumber atau dirumuskan

Dalam hubungannya dengan kekuasaan negara dan intervensi negara khususnya kekuasaan mengatur bagaimana kepentingan rakyat diwujudkan, maka pendapat Bierens de Haan tentang Cita Negara patut diketengahkan pula, menurut Bierens de Haan: "titik sentral dari cita negara ialah masalah kewibawaan pemerintah (*overheid gezag*)".<sup>72</sup> Maksudnya bahwa kewenangan itu bersumber dari Cita Negara. Schaper mengemukakan 8 cita negara, yaitu:<sup>73</sup>

- a. Negara kekuasaan (*Machtstaat*) dengan tokoh utamanya Machavelli;
- b. Negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*) dengan tokoh utamanya John Locke;
- c. Negara kerakyatan (*Volkstaat*) dengan tokoh utamanya Jean-Jacques Rousseau;
- d. Negara kelas (*Klassestaat*) dengan tokoh utamanya Karl Marx;
- e. Negara liberal (*liberalstaat*) dengan tokoh utamanya John Stuart Mill;
- f. Negara totaliter kanan (*Totalitaire staat van rechts*) dengan tokoh utamanya Hitler dan Mussolini;
- g. Negara Totaliter kiri (*Totalitaire staat van links*) dengan tokoh utamanya Marx, Engels, dan Lenin; dan
- h. Negara kemakmuran (*Welvaarstaat*) dengan tokoh utamanya para pemimpin negara yang bangkit dari Perang Duna II.

---

<sup>71</sup> *Ibid*

<sup>72</sup> *Ibid*, hal 55

<sup>73</sup> *Ibid*, hal 51

Lalu bagaimana tentang Cita Negara bangsa Indonesia yang menjadi dasar pembentukan negara Republik Indonesia dan menjadi sumber dari prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Tentang Cita Negara bangsa Indonesia sudah jelas dan gamblang dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 angka II angk 1 yaitu:

Dalam "pembukaan" itu diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya, jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.<sup>74</sup>

Cita Negara persatuan inilah kemudian menjiwai sistem Pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945, demikian menurut Hamid Attamimi.<sup>75</sup> Dalam pengertian sistem pemerintahan itu menurut UUD 1945 terkandung 7 prinsip yaitu: Pertama, Indonesia, ialah negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*); Kedua, sistem konstitusional; Ketiga, kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR; Keempat, Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi dibawah Majelis; Kelima, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; Keenam, Menteri Negara ialah pembantu Presiden.

---

<sup>74</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>75</sup> A. Hamid Attamimi, *Op cit.*, hal 9

Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR; Ketujuh, kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.<sup>76</sup>

#### 5. Tujuan Negara

Negara sebagai lembaga yang melindungi rakyat didalamnya memiliki tujuan yang pada dasarnya sama yaitu memberikan tempat yang damai bagi rakyatnya. Indonesia sebagai Negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan memiliki penduduk banyak memiliki tujuan dalam membentuk Negara.

Sewaktu nusantara dijajah dan sebelum Indonesia dinyatakan merdeka, setiap daerah memiliki tujuan sendiri-sendiri bagi wilayahnya, tapi begitu semua daerah disatukan, kemudian masyarakat nusantara yang dijajah oleh belanda merasakan satu rasa penderitaan dijajah oleh belanda. Setelah berjuang begitu lama kemudian akhirnya bangsa Indonesia menyatakan dirinya merdeka dan membentuk Negara yang bernama Republik Indonesia. Sebelum merdeka, para pejuang yang memperjuangkan kemerdekaan telah memikirkan kemana arah Negara baru dibawa jika merdeka. Setelah perdebatan yang panjang dalam pembentukan dasar Negara, kemudian terbentuklah tujuan Indonesia ini dalam UUD 1945, hal ini dapat kita lihat pada pembukaan Undang-Undang

---

<sup>76</sup> Penjelasan UUD 1945, lihat juga Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal 73

Dasar 1945 di alinea keempat yaitu yang mengatakan bahwa tujuan pembentukan Negara Indonesia adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, dan perdamaian abadi dan keadilan social.

Sunario waluyo dalam bukunya C.F.G. Sunaryati Hartono mengatakan bahwa “idaman masyarakat adil-makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan masalah pokok sepanjang sejarah”.<sup>77</sup> Tujuan dibentuk Negara Indonesia pada dasarnya keadilan dan kemakmuran bagi setiap rakyat Indonesia, namun untuk mencapai tujuan adil dan makmur tersebut kemudia diberi jaminan bahwa setiap masyarakat harus mendapatkan pendidikan yaitu tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain tujuan Negara untuk mecerdaskan rakayatnya, Negara Indonesia yang merupakan salah satu Negara kancah internasional memiliki tujuan juga untuk menciptakan perdamaindunia dengan menentang segala bentuk penjajahan

---

<sup>77</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Op.,Cit*, hal. 2

## B. Tinjauan Umum Negara Hukum

### 1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum merupakan satu kalimat yang terdiri dari dua kata yaitu Negara dan hukum. Kata Negara di Indonesia juga di pakai di beberapa wilayah adat di Indonesia seperti Minang Kabau menyebutnya “Nagari yang artinya wilayah atau sekumpulan kampung yang dipimpin (dikepalai) seorang penghulu.<sup>78</sup> Berbeda dengan nagari, Negara merupakan organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.<sup>79</sup> Terlepas dari pengertian Negara, hukum juga berdiri sendiri yaitu konsep hukum yang tingkat penggunaannya dapat diterapkan kepada fenomena pada umumnya jika kondisi-kondisi lainnya sama,<sup>80</sup> oleh karena itu hukum adalah berupa aturan yang mengikat tingkah laku masyarakat suatu wilayah, serta memaksanya supaya taat.

Negara hukum sering disebut juga, atau *nomocratos* yang terdiri dari dua kata yaitu *nomos* dan *cratos*. *Nomos* artinya norma dan *cratos* artinya kekuasaan.<sup>81</sup> Intinya adalah pada suatu Negara hukumlah yang

<sup>78</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op cit*, hal. 948

<sup>79</sup> *Ibid*, hal. 95

<sup>80</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (diterjemahkan oleh Somardi dengan judul, “teori umum hukum dan Negara dasar-dasar ilmu hukum normatif sebagai ilmu hukum deskriptif-Empirik”, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007) hal. 5

<sup>81</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstutionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal 125

paling berkuasa yang dihormati dan disegani oleh setiap orang. Hukum dalam Negara nomokrasi menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi dan akan menghukum siapa saja yang melakukan kesalahan tanpa pandang bulu. Negara nomokrasi ini juga menempatkan masyarakatnya sama dihadapan hukum, jika ada yang tidak taat kepada hukum maka, hukum akan memaksanya supaya taat dan menghukumnya yang melanggar.

Menurut Julius Stahl Negara hukum dengan konsep *rechtsstaat* memiliki empat elemen penting yaitu:<sup>82</sup>

- Perlindungan hak asasi manusia
- Pembagian kekuasaan
- Pemerintah berdasarkan undang-undang
- Peradilan tata usaha Negara

Konsep *rechtsstaat* hidup di negara-negara eropa yang menganut system hukum *eropa continental* yaitu semua tindakan masyarakat suatu Negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat didalam lembaga-lembaga yang berwenang. Dalam membuat aturan Negara hukum konsep *rechtsstaat* menjamin adanya perlindungan konstitusi dalam terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan

---

<sup>82</sup> *Ibid*

penegakannya melalui proses yang adil.<sup>83</sup> Konsep selanjutnya adalah pembagian kekuasaan hal ini tercermin dalam teorinya Montesquieu yang membagi fungsi Negara menjadi tiga yaitu fungsi legislatif eksekutif, dan fungsi yudikatif. Konsep Negara berdasarkan undang-undang, hal ini menunjukkan betapa pentingnya undang-undang bagi Negara yang menggunakan konsep ini, sehingga kebijakan pembuatan undang-undang diserahkan pada perwakilan masyarakat hal ini dimaksudkan supaya undang-undang sesuai dengan kehendak masyarakat yang diatur sehingga memberikan jaminan keamanan. Konsep yang terakhir adalah peradilan tata usaha Negara, hal ini dimaksudkan supaya pegawai administrasi Negara yang melakukan penyimpangan dalam melaksanakan tugasnya seperti dalam mengeluarkan kebijakan, maka masyarakat dapat menggugatnya di pengadilan tata usaha Negara.

A.V. Dicey mengembangkan teori Negara hukum dengan istilah *Rule of Law*, konsep *Rule of Law* ini dikembangkan pada Negara-negara *Common Law*. Konsep Negara hukum yang disebut dengan istilah *Rule of Law*<sup>84</sup> adalah sebagai berikut:

- *Supremacy of Law*
- *Equality before the Law*
- *Due Process of Law*

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, hal. 131

<sup>66</sup> *Ibid*

Konsep Negara hukum dengan prinsip *Supremacy of Law* menempatkan hukum sebagai pimpinannya. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*), pada hakikatnya pimpinan tertinggi Negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.<sup>85</sup> *Equality before the law* artinya setiap orang memiliki kedudukan yang sama baik dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara sah dalam peraturan suatu Negara. Konsep yang terakhir adalah *due Process of law* artinya setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah.

Dari tiga konsep Negara hukum yang telah disebutkan di atas, maka Negara hukum pada dasarnya menempatkan hukum sebagai sumber tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap elem dalam Negara tersebut, dan jika ada yang melanggar aturan tersebut, maka akan dikenakan sanksi oleh pihak yang berwenang. Bentuk model hukum yang berlaku pada suatu Negara di dunia ini pada dasarnya ada tiga yaitu hukum *Responsif*, hukum *Otonom*, dan hukum *Responsif*.

Dalam pepatah kuno disebutkan bahwa, “dimana ada masyarakat disitu ada hukum”, artinya karena ada interaksi antara manusia, maka dari interaksi tersebut timbul kesepakatan untuk hidup bersama saling

menjaga, kesepakatan inilah yang disebut hukum. Perkembangannya hukum yang dibuat manusia, ada tiga bentuk hukum menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam Tulisannya yang berjudul “*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*”<sup>92</sup> yaitu Hukum Represif, Otonom dan Represif.

a. Hukum Represif

Hukum represif merupakan hukum dalam pembentukannya dipengaruhi oleh penguasa yakni eksekutif yang melaksanakannya. Hukum represif ini bersifat sewenang-wenang tidak berdasarkan keadilan dalam masyarakat. Bentuk hukum represif dijelaskan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya “*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*” sebagai berikut:

*“The idea of repressive law presumes that any given legal order may be “congealed injustice.” The mere existence of law does not guarantee fairness, much less substantive justice. On the contrary, every legal Order has a repressive potential because it is always at some point bound to the status quo and, in offering a mantle of authority, makes power more effective. All this is well understood in general terms, but there has been little effort to explore systematically the distinctive*

*characteristics of repressive law and to do so in a way that accounts for variation.*”<sup>86</sup>

Gagasan Hukum represif adalah hukum yang berpandangan bahwa tertib hukum tertentu dapat berupa "ketidakadilan yang benar-benar parah". Keberadaan hukum semata-mata tidak akan menjamin tegaknya keadilan, apalagi keadilan substantif. Sebaliknya, setiap tertib hukum memiliki potensi *represif* hingga tingkat tertentu akan selalu terikat pada *status quo* dan, dengan memberikan jubah otoritas kepada penguasa, membuat kekuasaan menjadi makin efektif.<sup>87</sup> Adapun karakter dari hukum represif ini adalah sebagai berikut:<sup>88</sup>

- 1) Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik;
- 2) Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum;
- 3) Lembaga-lembaga control yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independent;
- 4) Sebuah rezim “hukum berganda” (Dual law) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola Subordinasi social;
- 5) Hukum pidana yang merefleksikan nilai-nilai yang dominant;

---

<sup>86</sup> Buku yang menerangkan tentang teori hukum responsif, lihat Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row), 1978

<sup>87</sup> *Ibid*

<sup>69</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.cit.* hal. 59

b. Hukum Otonom

Bentuk hukum yang kedua adalah *Autonomus Law* (Hukum Otonom). Hukum otonom adalah sebagaimana diskripsikan oleh Philippe Nonet and Philip Selznick dalam tulisannya yaitu:

*“With the emergence of autonomous law, the legal order becomes a resource for taming repression. Historically, that achievement may be claimed for what is celebrated as the “Rule of Law.” This phrase connotes more than the mere existence of law. It refers to a legal and political aspiration, the creation of “a government of laws and not of men.” In that sense, the rule of law is born when legal institutions acquire enough independent authority to impose standards of restraint on the exercise of governmental power.”<sup>96</sup>*

Dengan munculnya hukum otonom, tertib hukum menjadi sumber daya untuk menjinakkan represi. Secara historis, perkembangan tersebut dikenal sebagai *“rule of Law”*. Istilah ini mengandung arti lebih dari sekadar eksistensi hukum. *Rule Of Law* merujuk pada sebuah aspirasi hukum dan politik, penciptaan "sebuah pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan orang." Dalam pemahaman seperti itu, *rule of law* akan lahir ketika institusi-institusi hukum mendapatkan otoritas yang cukup independen untuk memaksakan standar-standar pengendalian dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.<sup>89</sup>

---

<sup>70</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op.cit.* hal. 59

Adapun karakteristik dari hukum otonom yang dimaksud oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick menjelaskan tentang hukum otonom ini sebagai berikut:<sup>90</sup>

- 1) Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, dan membuat garis tegas antarfungsi legislatif dan yudikatif.
- 2) Tertib hukum mendukung "model peraturan" (model of rules). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat, pada waktu yang sama, membatasi kreativitas institusi-institusi hukum maupun risiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.
- 3) "Prosedur adalah jantung hukum." Keteraturan dan keadilan (*fairness*), dan bukannya keadilan substantif, merupakan tujuan dan kompetensi utama dari tertib hukum.
- 4) Ketaatan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik

---

<sup>90</sup> *Ibid*, hal. 60

terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.

c. Hukum Responsif

Bentuk hukum yang ketiga adalah *Responsive Law* (Hukum Responsif). Hukum responsif berasal dari dua kata yaitu hukum dan responsif, hukum adalah undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat<sup>91</sup>, sedangkan responsif bermakna cepat (suka) menanggapi; bersifat menanggapi.<sup>92</sup> Berdasarkan uraian di atas, hukum responsif adalah hukum yang sesuai atau merespon keinginan masyarakat. Lebih jelasnya dideskripsikan sebagai berikut:

*A third type of law strives to resolve that tension. We call responsive rather than open or adaptive, to suggest a capacity for responsible, and "hence discriminate and selective, adaptation. A responsive institution retains a grasp on what is essential to its integrity while taking account of new forces in its- environment. To do so, it builds upon the ways integrity and openness sustain each other even as they conflict. it perceives social pressures as sources of knowledge and opportunities for self-correction. To assume that posture, an institution requires the guidance of purpose. Purposes set standards for criticizing established practice, thereby opening ways to change."<sup>93</sup>*

<sup>91</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia *Op cit*, hal. 510

<sup>92</sup> *Ibid*, hal. 1170

<sup>93</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Op., Cit.*

Tipe hukum yang ketiga berusaha untuk mengatasi ketegangan tersebut yang disebut dengan hukum *responsif*, bukan terbuka atau adaptif, untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsive memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya. Lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi-diri. Agar mendapatkan sosok seperti ini, sebuah institusi memerlukan panduan ke arah tujuan. Tujuan menetapkan standar untuk mengkritisi praktik yang sudah mapan, oleh karenanya membukakan untuk melakukan perubahan.

Karakter dari hukum yang responsif ini adalah sebagaimana disebutkan oleh Philippe nonet dan Philip Selznick dalam bukunya yaitu:<sup>94</sup>

- 1) Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hal. 89

- 2) Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (civil, sebagai lawan dari sifat publik).
- 3) Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam akan memperlemah integritas institusional.
- 4) Akhirnya, kita sampai kepada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsive yaitu dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tertib hukum tergantung kepada model institusi hukum yang lebih kompeten.

Hukum responsif merupakan hukum yang menerima masukan-masukan hukum sebanyak-banyaknya dan mengambil jalan tengah yang dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan hukum masyarakat secara umum. Hukum responsif pada dasarnya

hukum yang ramah dan mendengar keinginan orang-orang yang diaturnya.

## 2. Sistem Hukum Nasional

Sistem hukum nasional merupakan satu kesatuan cara untuk mencapai tujuan negara, dasar Negara dan cita hukum nasional. Adapun definisi sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>95</sup> Sistem merupakan suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Pemahaman sistem secara umum mencerminkan bahwa sistem hanya dilihat sebagai sesuatu yang memiliki ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya.<sup>96</sup>

Pengertian sistem dari pemahaman yang lain yaitu sistem mengandung dua pengertian yaitu:

- a. sistem sebagai suatu jenis satuan dengan ciri mempunyai tatanan tertentu. Maksudnya suatu susunan struktural yang terurai ke dalam bagian-bagian;

---

<sup>95</sup> Moh. Mahfud MD., *Op cit.*, hal 20

<sup>96</sup> Satjipto Rahardjo, *Op., Cit.*, hal.89

- b. sistem sebagai suatu rencana, metode, atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.<sup>97</sup>

Adapun pengertian Sistem sebagai metode adalah sistem sebagai cara pendekatan atau pendekatan sistem artinya pendekatan dengan kesadaran akan kompleksitas dari masalah yang dihadapi.<sup>98</sup> Dalam pengertian yang lain Sudikno Mertokusumo mengartikan sistem hukum sebagai "tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain".<sup>99</sup> Lebih tegas lagi Sudikno mengatakan "suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut".<sup>100</sup> Di dalam kesatuan itu, demikian lanjut Sudikno "tidak dikehendaki adanya konflik, pertentangan atau kontradiksi antara bagian-bagian. Apabila terjadi konflik maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri."<sup>101</sup>

Menurut Sudikno sistem sebagai kesatuan merupakan "kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum dapat diterapkan sebagai suatu kesatuan".<sup>102</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> *Ibid*

<sup>99</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cetakan I, Yogyakarta, Liberty, 1986, hal. 100

<sup>100</sup> *Ibid*

<sup>101</sup> *Ibid.*, hal. 101

<sup>102</sup> *Ibid.* hal. 100

Sudikno mengutip pendapat Kamen mengenai sistem, sistem itu ada dua macam yaitu: Pertama sistem konkrit, maksudnya sistem yang dapat diraba misalnya molekul; Kedua, sistem abstrak atau konseptual unsur-unsurnya tidak konkrit dan tidak menunjukkan kesatuan yang konkrit.

Menurut Larence M. Friedman untuk memahami sistem hukum maka dapat dilakukan dengan melihat pada unsur-unsur yang melekat pada sistem hukum tersebut.<sup>103</sup> Adapun unsur-unsur yang melekat dalam sistem hukum adalah struktur hukum (*Legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*Legal Culture*).<sup>104</sup> Sistem hukum menurut natabaya yang dikutip oleh yulinadri dalam bukunya adalah:<sup>105</sup>

... menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Satu saja komponen pendukung tidal (berfungsi niscaya sistem mengalami *disfunction* (kepincangan).

M. Laica Marzuki menggambarkan ketiga sistem hukum yang diuraikan oleh Friedma sebagai berikut:<sup>106</sup>

... acapkali diabaikan, betapapun ideal suatu produk substansi hukum kelak didukung struktur aparatur hukum, namun kedua komponen dimaksud tidak lebih dari sekadar "*blueprint*" atau

<sup>103</sup> Yuliandri, *op cit.* hal 31

<sup>104</sup> *Ibid*

<sup>105</sup> *Ibid* hal 32

<sup>106</sup> *Ibid* hal 33

"desain" hukum manakala tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) para warga masyarakat. Kesadaran para warga (*burgers*) merupakan salah satu pencerminan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat.

Menurut Bagir Manan sistem hukum dapat dilihat sekurang-kurangnya dari duasegi, yaitu:<sup>107</sup>

- a. sistem hukum merupakan "wadah" yang menjamin harmonisasi dan dapat mengarahkan perkembangan asas dan kaidah hukum satu samalain.
- b. sistem hukum tidak lain dari kumpulan asas dan kaidah hukum yang tersusun secara fungsional yang senantiasa tumbuh dan berkembang

Mengutip pandangan Rene David dalam buku *Major Legal System in The World To Day*, Bagir Manan menjelaskan bahwa;<sup>108</sup>

... pada dasarnya sistem hukum di dunia dapat dibedakan ke dalam dua kelompok besar, yaitu *sistem hukum Kontinental*, dan *sistem hukum Anglo Saxon*. Sedangkan tulisan-tulisan yang datang kemudian mengatakan, selain kedua sistem tersebut terdapat juga sistem hukum lain, seperti sistem hukum Islam, sistem hukum sosialis dan lain-lain.

Sistem hukum menurut J.H. Merryman dalam bukunya *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Sytem of Western Europe and Latin America.*, sebagai berikut:<sup>109</sup>

*... legal system is an operating set of legal institutions, procedurs, and rules. In this sense there are one federal and fifty state legal system in the United States, separate legal system in each of the other nations, and still other distinct legal system in such organization as the European Economic Community and the United Nations.*

<sup>107</sup> Bagir Manan, "Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional" *Makalah*, 1994

<sup>108</sup> Bagir Manan dalam Yuliandri, *OP cit.* hal 32

<sup>109</sup> *Ibid*, hal 78

Menurut Merryman, istilah sistem hukum mengandung pengertian yang spesifik dalam ilmu hukum, sedangkan Abdul Hakim Garuda Nusantara dengan mengutip pendapat John Henry Merryman, menerangkan istilah sistem hukum dengan menggunakan istilah tradisi hukum. Abdul Hakim Garuda Nusantara menerangkan tradisi hukum sebagai berikut:

... seperangkat sikap mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, organisasi-organisasi dan operasionalisasi sistem hukum, dan cara hukum dibuat, diterapkan, dipelajari, disempurnakan dan dipikirkan yang semuanya berakar secara mendalam dan dikondisikan oleh sejarah masyarakat.<sup>110</sup>

Sistem hukum sebagai suatu sistem seperti uraian terdahulu terdiri atas bagian-bagian. Bagian-bagian dimaksud adalah peraturan-peraturan yang tampak sepiantas berdiri sendiri-sendiri. Akan tetapi karena adanya ikatan asas-asas hukum itu maka peraturan-peraturan tadi menjadi satu kesatuan. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah-masalah yang dipersoalkan dalam sistem hukum adalah :<sup>111</sup>

- a. Elemen atau unsur sistem hukum;
- b. Bidang-bidang sistem hukum;
- c. Konsistensi sistem hukum;
- d. Pengertian-pengertian dasar sistem hukum; dan
- e. Kelengkapan sistem hukum.

---

<sup>110</sup> *Ibid*

<sup>111</sup> *Ibid*, hal 79

Teori tentang *stufenbau* dari Hans Kelsen menurut Satjipto Rahardjo jelas sekali menunjukkan keadaan demikian itu.<sup>120</sup> Menurut Kelsen setiap kaidah hukum merupakan susunan kaidah-kaidah secara berjenjang. Puncak dari susunan kaidah-kaidah itu terdapat atau disebut oleh Kelsen *Grundnorm*.<sup>112</sup> Susunan kaidah-kaidah di mana pada puncaknya berada pada *grundnorm* merupakan sistem hukum nasional dari suatu negara. Dengan demikian *grundnorm* dari masing-masing negara berbeda-beda tergantung dari sifat negara masing-masing.<sup>113</sup> Jadi adanya *grundnorm* sebagai sumber peraturan hukum nasional merupakan satu susunan kesatuan dan dengan demikian pula merupakan satu sistem.<sup>114</sup> *Grundnorm* itu sendiri dibentuk oleh hasil analisis pemikiran yuridis dan merupakan dasar dari segala pandangan menilai yang bersifat yuridis.<sup>115</sup>

Dalam menggambarkan validitas suatu kaidah hukum ditentukan oleh keberadaan kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>116</sup> Seperti juga dikemukakan Hamid Attamimi bahwa dalam suatu sistem norma hukum terdapat hierarki norma-norma secara berjenjang. Hirarki norma-norma ini menentukan bahwa hukum yang lebih rendah akan mengacu pada hukum yang lebih tinggi, begitu juga hukum yang lebih tinggi mengacu pada hukum

---

<sup>112</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Cetakan IV, Bandung, Alumi, 1986, hal. 26

<sup>113</sup> *Ibid*

<sup>114</sup> *Ibid*

<sup>115</sup> *Ibid*

<sup>116</sup> *Ibid*

yang lebih tinggi lagi sampai pada norma dasar pada Negara tersebut sebagai norma yang paling tinggi. Hirarki norma ini juga menentukan bahwa norma yang di bawah atau lebih rendah absah apabila dibentuk oleh dan berdasarkan serta bersumber pada norma yang lebih tinggi.<sup>117</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka produk hukum yang berlaku mengikatakan berlaku valid manakala dibentuk oleh dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut Hamid Attamimi yaitu Sistem Hukum Nasional terdiri dari dua bagian yaitu:

- a. Sistem asas dan sistem nilai Cita Hukum Pancasila yang mempunyai fungsi konstitutif, yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar dan fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak<sup>118</sup>
- b. Sistem norma secara berjenjang yang tersusun secara hierarkis atas Norma Fundamental Negara, Norma Aturan Dasar atau aturan pokok Negara (Batang tubuh UUD 1945) dan ketetapan MPR, Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan serta peraturan otonom.<sup>119</sup>

### C. Tinjauan Umum Hukum

#### 1. Tinjauan Historis Hukum

Setiap bahasa memiliki jejak historis. Gibbons & Turell<sup>120</sup> menyampaikan bahwa bahasa merupakan sebuah produk sejarah dari

<sup>117</sup> Attamimi, *Op. cit*

<sup>118</sup> *Ibid*

<sup>119</sup> *Ibid*

<sup>120</sup> Gibbons, John & M. Teresa Turell. *Dimensions of Forensic Linguistics*. John Amsterdam: Benjamins Publishing Company, 2008, Hal. 15

penuturnya. Melalui catatan dari Tiersma,<sup>121</sup> menyampaikan bahwa pada masa Anglo-Saxon, bahasa hukum sepenuhnya adalah berbentuk lisan. Adapun bentuk tulis merupakan rekaman dari apa yang telah disampaikan secara lisan. Namun, perubahan yang signifikan terjadi pada rentang abad 15 dan 16 ketika bangsa Inggris mulai menganjurkan bentuk tulis dalam undang-undang atau hukum. Periode ini, yaitu periode di mana bahasa hukum lisan mulai dituliskan atau ditekankan, disebut sebagai periode tekstualisasi. Pada awalnya, di Eropa, bahasa Perancis memiliki pengaruh yang besar di bidang hukum karena, sebagaimana yang disampaikan oleh Coulthard,<sup>122</sup> pada mulanya bahasa Perancis adalah bahasa hukum.

Oleh karena itu, konsekuensinya adalah ada sebagian leksikon-leksikon dari bahasa Perancis yang masih muncul dan bersanding dengan leksikon dari bahasa Inggris. Secara bertahap, bahasa Inggris mulai mengurangi penggunaan leksikon dari bahasa Perancis (juga Latin). Masih melalui catatan dari Tiersma,<sup>123</sup> menyampaikan bahwa penggunaan bahasa Perancis dan Latin dalam bidang hukum di Inggris berakhir pada tahun 1731. Pada saat itu, leksikon-leksikon dari bahasa selain Inggris diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dan digunakan dalam berbagai proses hukum. Kajian mengenai bahasa

---

<sup>121</sup> Coulthard, Malcolm & Alison Johnson. *The Routledge Handbook of Forensic Linguistics*. New York: Routledge. 2010

<sup>122</sup> Coulthard, Malcolm, Alison Johnson, & David Wright. *An Introduction to Forensic Linguistics: Language in Evidence (Second Edition)*. New York: Routledge. 2017, Hal. 32

<sup>123</sup> *Ibid*

hukum semakin mendapat tempat setelah penelitian linguistik forensik semakin digencarkan. Olsson<sup>124</sup> menyampaikan bahwa istilah linguistik forensik tidak pernah digunakan sebelum tahun 1968. Baru pada tahun itu, seorang profesor di bidang linguistik yang bernama Jan Svartvik menggunakan istilah linguistik forensik.

Sejak saat itu, semakin banyak orang yang berusaha untuk melakukan kajian berkaitan dengan linguistik forensik, salah satunya adalah terhadap bahasa dalam konteks legal atau hukum. Olsson<sup>125</sup> mencontohkan salah satu kajian yang dilakukan terhadap bahasa dalam konteks *legal* adalah pada wawancara yang dilakukan polisi. Polisi menggunakan bahasa yang berbeda dengan bahasa percakapan biasa. Olsson menyebutnya sebagai *police register* atau ragam polisi. Polisi biasanya menggunakan ungkapan seperti “*I then observed*” dalam wawancara. Ungkapan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa apa yang dikatakan oleh polisi didasarkan pada fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Fakta-fakta itu kemudian dinarasikan dan disampaikan kepada orang yang sedang diwawancarai. Olsson<sup>126</sup> menyampaikan bahwa itulah yang menjadi alasan mengapa pada masa-masa awal linguistik forensik, kajian-kajian mengenai pernyataan dari polisi dalam berbagai kasus hukum banyak

---

<sup>124</sup> Olsson, John. *Forensic Linguistics: Second Edition*. London: Continuum., 2008, hal 4

<sup>125</sup> *Ibid.*, hal 5

<sup>126</sup> *Ibid*

dilakukan. Seiring berjalannya waktu, linguistik forensik mulai dikaji di negara-negara lain hingga saat ini.

## 2. Karakteristik Bahasa Hukum

Jika dibandingkan dengan bahasa-bahasa di bidang lain, bahasa hukum memiliki karakteristik yang unik yang membedakannya dengan bahasa-bahasa di bidang lain. Sebagian orang, ketika mendengar ungkapan “bahasa hukum”, akan berpikir bahwa bahasa hukum merupakan bahasa yang kompleks secara gramatikal, jarang menggunakan penguasaan, dan berbentuk tulis. Secara umum, bahasa hukum memiliki karakteristik yang mirip dengan bahasa resmi. Coulthard & Johnson<sup>127</sup> menyebutkan setidaknya ada empat karakteristik dari bahasa hukum, yaitu kejelasan (*clarity*), ketepatan (*precision*), tidak ambigu (*unambiguity*), dan inklusif (*inclusiveness*). Bentuk-bentuk lisan maupun tulis dari bahasa hukum sebisa mungkin harus memiliki kejelasan ekspresi yang dapat dipahami tanpa ada kesamaran. Untuk itu, penggunaan preposisi-preposisi yang kompleks seperti *in accordance with* dan *in pursuance of* sebaiknya dihindari dan diganti dengan bentuk-bentuk lain yang lebih sederhana.

Kualitas yang harus dimiliki oleh bahasa hukum selanjutnya adalah ketepatan atau presisi, yaitu menggunakan kata yang mampu menunjukkan langsung pada makna yang dimaksud. Dengan kata lain, presisi merujuk pada

---

<sup>127</sup> Coulthard & Johnson, Op., Cit, hal 46

ketepatan atau ketelitian. Sementara itu, tidak ambigu artinya bahasa yang disajikan tidak memiliki makna atau penafsiran yang lebih dari satu. Makna atau tafsiran ganda ini sesungguhnya dapat memunculkan masalah yang baru dalam hukum. Bahasa hukum bahasa hukum perlu memiliki kualitas yang berupa tidak ambigu. Terakhir adalah inklusif. Kata ini merupakan antonim dari eksklusif yang dapat dipahami sebagai kekhususan atau bersifat khusus. Makna dari inklusif adalah ketercakupan.

Oleh karena itu, bahasa hukum harus memiliki cakupan yang luas terhadap berbagai peristiwa yang mungkin terjadi dalam konteks legal. Ambiguitas dalam berbahasa merupakan sebuah keniscayaan. Bahkan, Coulthard & Johnson<sup>128</sup> menyampaikan bahwa ambiguitas merupakan sifat yang melekat dalam bahasa. Ambiguitas dapat bersumber dari internal bahasa itu sendiri seperti penggunaan bentuk-bentuk leksiko-gramatikal yang tidak tepat, atau dari eksternal bahasa seperti konteks yang melingkupi penggunaan bahasa. Ambiguitas juga terkadang ditemui dalam bahasa hukum. Apalagi, penafsiran bahasa hukum hampir sepenuhnya tergantung pada konteks di mana ia diterapkan. Oleh karena itu, ahli bahasa berperan untuk turut memberikan tafsiran terhadap pernyataan dalam hukum.

Sementara itu, secara linguistik, bahasa hukum memiliki karakteristik tertentu ditinjau dari segi fonologi, morfologi, sintaksis, dan semantik. Shuy<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, Hal 39

<sup>129</sup> Shuy, Roger. W. *Linguistics in The Courtroom*. Oxford: Oxford University Press. 2002, Hal.

menjelaskan bahwa bidang-bidang tersebut perlu mendapatkan perhatian yang lebih dalam kajian linguistik forensik, khususnya pada karakteristik bahasa hukum. Pada tataran fonologi, lambang-lambang bunyi bahasa dalam bahasa hukum harus diucapkan sebagaimana yang tertulis. Pengucapannya tidak boleh didasarkan pada bagaimana publik mengucapnya karena itu akan menjadi sangat subyektif. Dari tataran morfologi, kata-kata yang digunakan, baik dalam bahasa tulis maupun lisan, adalah kata-kata yang lengkap dengan afiksnya, seperti menulis bukan nulis, berjalan bukan jalan.

Dalam tataran sintaksis, Shuy<sup>130</sup> menyampaikan bahwa konstruksi sintaksis memainkan peran yang esensial, terutama jika berkaitan dengan kepengarangan (*authorship*). Kalimat yang diproduksi dalam konteks legal adalah kalimat dengan kejelasan struktur, baik subjek, predikat, objek, maupun funtorfuntor lain. Semantik memiliki peran yang juga penting dalam karakteristik bahasa hukum. Bahkan, Shuy<sup>131</sup> tidak ragu untuk menyatakan bahwa semantik merupakan hal inti (*core*) dari berbagai kasus kriminal. Secara semantis, bahasa yang digunakan dalam konteks legal adalah bahasa dengan makna yang lugas, bukan makna konotatif. Kata-kata yang disajikan harus merupakan makna yang sebenarnya, sebagaimana makna kata kursi yang merujuk pada benda yang digunakan untuk duduk, bukan pada jabatan.

### 3. Bahasa Hukum dalam Bentuk Tulis (Dokumen)

#### a. Bahasa Perundang-Undangan

Bahasa perundang-undangan adalah bahasa yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Ragam bahasa ini tetap harus tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya. Ragam bahasa perundang-undangan mempunyai corak dan ragam yang khas yang berciri: kejernihan pengertian (*clarity*), kelugasan, kebakuan, dan keserasian.<sup>132</sup>

Kejernihan pengertian (*monosemantics*) berarti kalimat yang digunakan tidak taksa (*ambigu*) atau menimbulkan pengertian lain selain pengertian yang dimaksudkan oleh pembuat undang-undang. Pemakaian istilah yang pengertiannya kabur atau mendua arti harus dihindarkan.<sup>133</sup> Misalnya, istilah penangkapan bisa diartikan juga penahanan atau pengamanan.

Kelugasan berarti bahwa dalam merumuskan ketentuan peraturan dalam undang-undang harus dipilih kalimat yang lugas. Kalimat yang lugas adalah kalimat yang jelas, tegas, dan mudah ditangkap pengertiannya, tidak berbelit-belit.

---

<sup>132</sup> Center for Information and Development Studies, 2002

<sup>133</sup> Harris, J.W. *Law and Legal Science* Oxford' Clarendon Press', 1992, hal. 54

Selain itu, ada beberapa hal yang harus dilakukan dan yang merupakan kekhasan dalam penulisan ragam bahasa hukum perundang-undangan sebagai berikut ini.

#### 1) Komposisi

Komposisi peraturan atau undang-undang secara garis besar terdiri atas bab-bab; bab-bab menurut topiknya terbagi atas pasal-pasal; adapun pasal-pasal menurut topiknya terbagi lagi atas ayat-ayat. Cara penomoran bab, pasal, dan ayat serta nomor-nomor tersebut juga merupakan ciri khas komposisi produk hukum.

Apabila istilah tertentu dipakai berulang-ulang, maka untuk menyederhanakan susunan peraturan perundang-undangan, dapat dibuat definisi yang ditempatkan dalam bab (tentang) ketentuan umum. Contoh, Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Selain itu, jika istilah tertentu dipakai berulang-ulang, maka untuk menyederhanakan susunan suku kata dalam peraturan perundangundangan dapat digunakan singkatan atau akronim.

Contoh: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi APBD, Kredit Usaha Tani menjadi KUT.

Dianjurkan untuk sedapat mungkin menggunakan istilah asing yang sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Penyerapan istilah asing yang banyak dipakai dan sudah disesuaikan dengan kaidah bahasa Indonesia dapat dipertimbangkan dan dibenarkan, jika istilah asing itu memenuhi syarat:

- a) mempunyai konotasi yang cocok,
- b) lebih singkat dibandingkan dengan padanannya dalam bahasa Indonesia,
- c) sudah diterima oleh masyarakat, dan
- d) lebih mudah dipahami daripada terjemahan bahasa Indonesia.

Contoh: apresiasi lebih mudah dipahami daripada. memberikan penilaian atau penghargaan, devaluasi (penurunan nilai mata uang), devisa (alat-alat pembayaran luar negeri).

Dalam hal pilihan kata atau istilah, ada beberapa hal yang harus dilakukan.

- a) Pemakaian kata "paling"

Untuk menyatakan pengertian maksimum (relatif) digunakan kata "paling". Contoh : .... diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak

5.000.000 (lima juta rupiah). Kata "sekurang-kurangnya" harus dihindarkan dalam merumuskan norma ketentuan pidana atau norma yang menyangkut batasan waktu.

b) Pemakaian kata "kecuali"

Untuk menyatakan makna "tidak termasuk dalam golongan" digunakan kata "kecuali". Kata "kecuali" ditempatkan di awal kalimat jika yang dikecualikan induk kalimat. Contoh: Kecuali A dan B, setiap orang wajib memberikan kesaksian di depan sidang pengadilan.

c) Pemakaian kata "di samping".

Untuk menyatakan makna termasuk, dapat digunakan kata "di samping". Contoh: Di samping menjalani pidana penjara, terpidana juga dikenai denda.

d) Pemakaian kata "jika " dan "maka".

Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata "jika" atau frasa "dalam hal". Kata "jika" digunakan bagi o kemungkinan atau keadaan yang akan terjadi lebih o' dari sekali dan setelah anak kalimat diawali dengan kata "maka". Contoh: Jika perusahaan melanggar kewajiban yang dimaksudkan dalam. . ., maka. . .

e) Pemakaian kata "apabila"

Untuk menyatakan atau menunjukkan uraian atau penegasan waktu terjadinya sesuatu, sebaiknya digunakan kata "apabila" atau "bahwa. Contoh: Salah satu pihak dalam perjanjian kerja sama ini dapat mengajukan pembatalan perjanjian apabila pada waktu perjanjian ini dibuat terdapat unsur paksaan, kekhilafan, dan penipuan.

f) Pemakaian kata "dan", "atau", "dan atau"

1) Untuk menyatakan sifat yang kumulatif digunakan kata "dan".

Contoh: A dan B wajib.. ..

2) Untuk menyatakan sifat alternatif atau eksklusif digunakan kata "atau". Contoh: A atau B wajib memberikan....

3) Untuk menyatakan sifat alternatif ataupun kumulatif digunakan frasa "dan atau". Contoh: A dan atau B dapat memperoleh....

4) Untuk menyatakan hak digunakan kata "berhak". Contoh :

Setiap pegawai negeri sipi berhak untuk mendapatkan Pensiun.

g) Norma hukum berisi suruhan, larangan, atau kebolehan. Untuk menyatakan kewenangan, digunakan kata "dapat" atau kata "boleh".

1) Kata "dapat" merupakan kewenangan yang melekat pada seseorang, sedangkan kata "boleh" tidak melekat pada diri seseorang.

- 2) Untuk menyatakan wajib digunakan kata "wajib". Contoh:
  - Menteri Dalam Negeri dapat memberikan pertimbangan / penghargaan/sanksi kepada setiap PNS di jajaran Departemen Dalam Negeri.
  - Setiap warga negara wajib membayar pajak.
- 3) Untuk menyatakan kondisi atau persyaratan, digunakan istilah "harus". Contoh: Untuk menduduki suatu jabatan tertentu, seorang calon pejabat harus terlebih dahulu mengikuti pendidikan penjurusan.
- 4) Untuk menyangkal suatu kewajiban atau persyaratan yang diwajibkan, digunakan frasa "tidak diwajibkan atau tidak wajib". Contoh : Warga negara yang belum berumur 18 tahun dan belum kawin tidak diwajibkan untuk mengikuti pemilihan umum.

#### **D. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memperhatikan asas hukum sangatlah penting. Sebab asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Beberapa sarjana memberikan definisi atau pengertian dari asas hukum sebagai berikut:

1. Van Der Velden. Asas hukum adalah tipe putusan yang dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku. Asas hukum didasarkan atas nilai atau lebih yang menentukan situasi yang bernilai yang harus direalisasi
2. Bellefroid, menyatakan asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum merupakan pengendapan dari hukum positif.
3. P. Sholten. Asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi harus ada.<sup>134</sup>
4. Eikema Hommes. Asas hukum bukanlah norma-norma hukum konkret, tetapi ia adalah landasan yang kuat dan paling luas bagi lahirnya.
5. Peraturan hukum yang berlaku. Asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
6. Satjipto Rahardjo, menyatakan bahwa asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah jantungnya

---

<sup>134</sup> Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hal 75.

peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.<sup>135</sup>

Dari beberapa rumusan pengertian asas hukum di atas, ternyata bahwa asas hukum adalah dasar-dasar yang terkandung dalam peraturan hukum. Berikut akan dikemukakan beberapa asas hukum khusus dalam bidang perundang-undangan dikutip dari Boma, Irwan & rekan:

1. Asas setiap orang dianggap telah mengetahui undang-undang setelah diundangkan dalam lembaran Negara.
2. Asas Non Retro aktif. Suatu undang-undang tidak boleh berlaku surut. c. Lex spesialis derogat lex generalis. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.
3. *Lex posterior derogate legi priori*. Undang-undang yang lama dinyatakan tidak berlaku apabila ada undang-undang yang baru yang mengatur hal yang sama.
4. *Lex Superior derogate legi inferiori*. Hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum/peraturan yang derajatnya dibawahnya.
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, artinya siapapun tidak boleh melakukan uji materiil atas isi undang-undang, kecuali oleh mahkamah konstitusi.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> H. Zaeni Asyhadie Dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013 Hal 135-136.

<sup>136</sup> *Ibid*

Jika ditelusuri sumber asas *Lex Superior derogate legi inferiori*, asas tersebut sangat identik dengan teori stufenbau yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teorinya Hans Kelsen Mengatakan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regresus diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum. Teori stufenbau atau teori hierarki norma hukum dari Hans Kelsen diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah. Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus.<sup>137</sup>

Teori Hierarki dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen, bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental Negara (*staats fundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar Negara / aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*);

---

<sup>137</sup> Ni'matul Huda, Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No 1 Vol 13 Januari, Issn: 2527-502, 2006, Hal 32

3. Undang-undang (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung autonome-satzung*)<sup>138</sup>

#### **E. Tinjauan Umum Fiksi Hukum**

Dalam Sejarah Hukum di Eropa daratan, hukum itu lahir dari kontrak sosial, kontrak sosial adalah metamorfosa dari kontrak-kontrak ekonomi masyarakat merkantilis. Sehingga dengan demikian teori ini lahir dari ranahnya hukum privat. Baru abad 18 dengan gejala industrialisasi munculah Negara Modern. Negara modern mensyaratkan adanya generalitas dalam sistem hukum yang bersifat publik. Untuk memenuhi generalitas itulah semua orang yang berada dalam satu wilayah negara harus tunduk pada suatu hukum yang dibikin oleh badan publik. hal itu memberi manfaat agar institusi publik menjadi kuat.<sup>139</sup>

Fiksi hukum yang menyatakan bahwa “setiap orang dianggap tahu akan undang-undang”. Hal ini didasarkan pada suatu alasan, bahwa manusia mempunyai kepentingan sejak lahir sampai mati. Setiap kepentingan manusia tersebut selalu diancam oleh bahaya di sekelilingnya. Oleh karena itu manusia memerlukan perlindungan kepentingan, yang dipenuhi oleh berbagai kaidah sosial yang salah satunya adalah kaidah hukum. Karena kaidah hukum

<sup>138</sup> Rachmat Trijono, *Op. Cit*, Hal 49-50.

<sup>139</sup> Agus Surono, *Op.cit*, Hal. 110.

melindungi kepentingan manusia, maka harus dipatuhi manusia lainnya. Sehingga timbul kesadaran untuk mematuhi peraturan hukum, supaya kepentingannya sendiri terlindungi. Dengan demikian ketidaktahuan akan undang-undang tidak merupakan alasan pemaaf atau “ignorantia legis excusat neminem”<sup>140</sup>

Fiksi ialah sesuatu yang membuat kita menerima hal yang tidak benar sebagai suatu hal yang benar. Dengan perkataan lain bahwa kita menerima apa yang tidak ada, sebagai ada atau yang sebenarnya ada sebagai tidak ada. Fiksi itu sendiri biasanya di pakai orang, jika orang dengan sadar menerima sesuatu tentang kebenaran, akan tetapi sejatinya itu tidak benar.

Sebagai contoh bahwa dahulu rakyat romawi yang telah meninggal dalam tawanan dipandang sebagai seorang budak dan menurut hukum Romawi, seorang budak tidak boleh meninggalkan warisan harta yang sah. Dengan demikian surat wasiat yang dibuatnya sebelum ia ditawan oleh lawan menjadi tidak berlaku dalam hukum Romawi. Akan tetapi Lex Cornelia dari Sulla mencoba merubah hal tersebut bahwa bila seorang rakyat yang meninggal dalam tawanan perang ia seharusnya dianggap sebagai orang yang meninggal pada saat pengangkatannya sebagai prajurit, sehingga surat wasiatnya tetap berlaku (*fictio legis cornelie*).

---

<sup>140</sup> Rahmat Setiobudi Sokonagoro, *Peristilahan Fiksi Hukum (Fictie Hukum) Dalam Teori dan dalam Praktek*, 2008

Setelah hal tersebut fiksi yang mulanya hanya dianggap berlaku dalam hukum waris kemudian diberlakukan untuk segala hukum dari seorang tawanan. Rakyat Romawi yang tertangkap sebagai seorang tawanan, yang kembali di negerinya sendiri tak pernah dianggap sebagai bekas dari tawanan perang. Bangsa Romawi menganggap fiksi sebagai instrument pertolongan untuk membuat perkembangan hukum. Dalam hal ini, perkembangan hukum yang di Romawi juga di ikuti di Inggris.<sup>141</sup>

Asas Fiksi Hukum beranggapan bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu (*presumption iures de iure*) dan ketentuan tersebut berlaku mengikat sehingga ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan/memaafkannya dari tuntutan hukum (*ignorantia jurist non excusat*).

Teori fiksi hukum mengasumsikan bahwa pengundangan peraturan mempunyai kekuatan mengikat, mengikat setiap orang untuk mengakui eksistensi peraturan tersebut. Dengan demikian pengundangan peraturan tidak memperdulikan apakah masyarakat akan mampu mengakses peraturan tersebut atau tidak, apakah masyarakat menerima peraturan itu atau tidak. Disinilah muncul kelemahan teori fiksi hukum, pemerintah dapat berbuat sewenang-

---

<sup>141</sup> Rahmat Setiobudi Sokonagoro, *Peristilahan Fiksi Hukum (fictie hukum) dalam teori dan dalam praktek*, hal. 42

wenang pada masyarakat yang dianggap melanggar aturan hukum dan mengenyampingkan ketidaktahuan masyarakat atas hukum atau peraturan yang harus ditaati.<sup>142</sup>

Suatu peraturan perundang-undangan mempunyai mekanisme agar aspek publisitas dari suatu perundang-undangan tersebut dapat terpenuhi. Mekanisme publisitas inilah yang banyak terlupakan oleh para pemikir hukum yang hanya terfokus pada proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Fiksi Hukum pertama kali diperkenalkan oleh Van Apeldorn sebagai satu langkah terobosan yang membuat perkembangan suatu ilmu hukum.

Adanya suatu fiksi, dapat menghitamkan yang putih maupun yang sebaliknya. Hal itu membahayakan dalam proses menemukan kebenaran dan keadilan. Akan tetapi mesti diketahui bahwa penggunaan fiksi mesti harus dipisahkan dari suatu persangkaan karena dapat mencederai kebenaran yang berujung pada keadilan. Fiksi adalah ketidakbenaran suatu ciptaan saja, bahwa suatu persangkaan mungkin saja benar, atau juga tidak.

Fiksi hukum sejatinya tidak hanya menghadirkan kewajiban suatu masyarakat mengetahui hukum, tetapi juga melahirkan konsekuensi bagi pemerintah. setiap aparat pemerintah dalam hal ini wajib untuk menyampaikan tentang adanya hukum atau peraturan tertentu yang berlaku di masyarakat.

---

<sup>142</sup> Yustisia Rahman, *Publisitas, Fiksi Hukum dan Keadilan*, Artikel, 20 Januari 2010.

Di Indonesia dikatakan setiap orang dianggap telah mengetahui semua hukum atau peraturan yang berlaku tanpa terkecuali. Hal tersebut berangkat dari fiksi hukum yang menyatakan kewajiban untuk mempublikasikan peraturan yang dibuat harus menjangkau semua elemen-elemen yang ada di masyarakat. Karena itu alasan seseorang di kemudian hari mengenai tidak tahunya hukum yang berlaku tidak dapat diterima sebagai pembebasan orang tersebut dari tuntutan hukum.

## F. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam

### 1. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut *Fikih siyasah dusturiyah*

#### a. Pengertian *Siyasah dusturiyah*

*Siyasah* menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintah dan politik. *Siyasah* secara terminologis dalam lisan al-Arab, *Siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Suyuthi Phulungan, Op., Cit, hal 27

*Dusturiyah* berasal dari bahasa Persia yang berarti *dusturi*. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa arab, kata *Dusturiyah* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *Dusturiyah* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).

Dapat disimpulkan bahwa kata *Dusturiyah* itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Dengan semua peraturan perundangundangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap Negara yang tercermin dalam nilai-nilai islam dalam hukum-hukum syariat yang telah dijelaskan oleh al-Quran dan Sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, dan lainnya.

*Siyasah dusturiyah* adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana

cara perumusan perundang-undangan), lembaga demokrasi dan syuro yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, *Siyasah dusturiyah* juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.<sup>144</sup> Nilai-nilai yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan status social, materi pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *fiqh siyasah dusturiyah* akan tercapai.

Permasalahan di dalam *fikh dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fikh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia memenuhi kebutuhannya.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 177.

<sup>145</sup> Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah"*, Jakarta, Kencana, 2004, 47.

b. Ruang Lingkup *Fiqh siyasah dusturiyah*

*Fiqh siyasah dusturiyah* terdiri dari bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Semua persoalan tersebut dan persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok yaitu :

- 1) Al-quran yang dijadikan patokan dalam segala bidang hal mengurus tatanan kehidupan umat termasuk dalam hal bernegara, baik untuk melakukan aturan hukum ataupun untuk mengatur akhlak manusia.
- 2) Kebijakan *Ulil Amri* atas dasar pertimbangan ulama' dalam menentukan suatu hukum berdasarkan situasi dan kondisi perkembangan zaman untuk mengatur tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat agar mencapai kemaslahatan bersama.

Sumber *fiqh dusturiyah* pertama adalah alquran yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran al-Quran, kedua adalah hadist-hadist yang berhubungan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW menerapkan hukum Negara Arab.<sup>146</sup> ketiga, adalah kebijakankebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan umat,

---

<sup>146</sup> Muhammad Iqbal, Op.,Cit, hal, 53

Keempat adalah hasil ijtihad ulama', di dalam masalah *fiqh dusturiyah* hasil ijtihad ulama' sangat membatu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh dusturiyah* dalam mencapai kemaslahatan umat, kelima adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip al-Quran dan hadist. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi.

Adapula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan. Kebiasaan adat tertulis ini biasa diterapkan oleh Negara-Negara yang mayoritas masyarakatnya muslim tapi dalam konteks menetapkan hukum peraturan perundang-undangan tidaklah merujuk pada al-Quran dan hadist melainkan melihat dari kemaslahatan umat manusia. Hal itu tidaklah menyangkut agama, suku, dan budaya.

*Fiqh siyasah dusturiyah* dapat terbagi menjadi beberapa bidang antara lain<sup>147</sup>: جامعنا سلطان أجمع الإسلام

- 1) Bidang *siyasah tashri'iyah*, termasuk dalam permasalahan *al-hall wa al-'aqd*, perwakilan permasalahan rakyat, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksana, dsb.
- 2) Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk dalamnya persoalan *imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi*, dll.

---

<sup>147</sup> *Ibid*, hal. 48

- 3) Bidang *siyasaḥ qadlāyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- 4) Bidang *siyasaḥ idāriyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan daripada Negara, hal ini disebabkan antara lain oleh :

- 1) Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah.<sup>148</sup> Sedangkan para fuqaha/ulama menitik beratkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.
- 2) Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.<sup>149</sup>
- 3) Kalau fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara. (imam)<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Alumni, Bandung, 1971, hal 157

<sup>149</sup> *Ibid*, hal, 155

<sup>150</sup> Prof. H. A. Djazuli, *Op., Cit*, hal 49.

- 4) Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatiannya yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang kenegaraan lainnya.<sup>151</sup>
- 5) Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai tenggelamnya pemerintahan daripada unsure-unsur negara yang lainnya.<sup>152</sup>

Walaupun demikian, ada juga diantara fuqaha dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian-bagian lainya dari negara, seperti Al-farabi, Ibnusina, Al-mawardi, Al-ghazali, Ibnu rusydi, dan Khaldun.

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, atau Undang-undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur*. Sedangkan penggunaan istilah fikih *dusturi*, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara. sebagai *dustur* dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-

---

<sup>151</sup> *Ibid*, hal, 19

<sup>152</sup> Dr. Wirjonno Projodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, PT. Eresco, Bandung, 1971, hal 17-18

aturan lainya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.

c. Konsep Negara Hukum Dalam *Siyasah dusturiyah*

Dalam *fikih siyasah*, konstitusi disebut juga dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari bahasa Persisa. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah disergap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara.<sup>153</sup>

Menurut ‘Abdul Wahhab Khallaf, Prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan Undang-Undang Dasar ini adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua

---

<sup>153</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, hal 281

orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan sertifikasi social, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>154</sup>

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan yang berkenaan dengan materi pokok perundang-undangan dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan konspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. Sebagai contoh, perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diusahakan sesuai semangat masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjamin persatuan dan keutuhan bangsa. Oleh karena itu, umat islam bersedia menerima keberatan pihak Kristen disebagian Timur Indonesia agar mencabut beberapa klausul dalam perumusan Undang-Undang Dasar tersebut.

Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum, sebuah Undang-Undang Dasar yang akan dirumuskan harus mempunyai landasan

---

<sup>154</sup> Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo, Dar al-Anshar, 1977, hal 25-40.

atau pengundangannya. Dengan landasan yang kuat Undang-Undang Dasar tersebut akan memiliki kekuatan pula untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Sementara sumber penafsiran adalah otoritas para ahli hukum untuk menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang perlu pada saat Undang-Undang Dasar tersebut diterapkan.

d. Sejarah Munculnya Konstitusi

Menurut *ulama fikih siyasa*, pada awalnya pola hubungan antara pemerintah dan rakyatnya ditentukan oleh adat istiadat. Dengan demikian, hubungan antara kedua pihak berbeda-beda pada masing-masing negara, sesuai dengan perbedaan dimasing-masing negara. Akan tetapi, karena adat istiadat ini tidak tertulis, maka dalam hubungan tersebut tidak terdapat batasan-batasan yang tegas tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Akibatnya, karena pemerintah memegang kekuasaan, tidak jarang pemerintah bersifat absolute, otoriter terhadap rakyat yang dipimpinya. Mereka berlaku sewenang-wenang dan melanggar hak asasi rakyatnya. Sebagai reaksi, rakyatpun melakukan pemberontakan, perlawanan bahkan revolusi untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa secara absolute tersebut.<sup>155</sup>

Dari revolusi ini kemudian lahirlah pemikiran untuk menciptakan Undang-Undang Dasar atau konstitusi sebagai pedoman dan aturan main

---

<sup>155</sup> Dr. Muhammad Iqbal, *Op., Cit*, hlm. 179

dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Contoh dalam kasus ini adalah Revolusi Perancis 1789 yang melawan kesewenang-wenangan Raja Luis XVI. Dalam revolusi tersebut, rakyat berhasil menjatuhkan raja absolute ini dan memenggal lehernya dan keluarganya. Sementara dalam dunia kontemporer dapat kita lihat pada revolusi Islam Iran, Februari 1979, yang dipimpin oleh Ayatullah Khomeini, dalam revolusi ini rakyat Iran berhasil menjatuhkan penguasanya, Reza Pahlevi mengusirnya dari tanah Iran. Pasca-revolusi barulah Iran mengadakan dan merumuskan kembali Undang-Undang Dasar Negara mereka. Namun, tidak selamanya konstitusi dibentuk berdasarkan revolusi. Ada juga pembuatan konstitusi didasarkan karena lahirnya sebuah Negara baru. Dalam hal ini, pendiri negara yang bersangkutanlah yang terlibat aktif dalam merumuskan Undang-Undang Dasar bagi negara Pakistan dan Indonesia.<sup>156</sup>

Usaha untuk mengadakan Undang-Undang Dasar tertulis sebenarnya telah drintis di Eropa sejak abad ke 17 M. Sumber utama yang mereka pakai adalah adat istiadat, karena adat adalah kebiasaan yang secara turun-temurun dipraktikkan dan terus-menerus dipelihara dari generasi ke generasi. Dari sinilah lahirlah teori-teori tentang hubungan timbale balik penguasa-rakyat. Diantaranya adalah teori “kontrak social” yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679), Jhon Locke (1632-1709),

---

<sup>156</sup> *Ibid*, 180

dan J.J Rousseu (1712-1798M). Teori ini, dengan beberapa perbedaan berasumsi bahwa pemerintahan dan rakyat memiliki kewajiban timbal balik secara seimbang. Pemerintahan berkewajiban membimbing rakyatnya dan mengelola negara dengan sebaik-baiknya, karena rakyat telah memberikan sebagian hak dan kebebasannya serta berjanji setia kepada mereka yang mengurus kepentingan rakyat. Teori ini mencikal bakali lahirnya Undang-Undang Dasar yang mengatur batas-batas hak dan kewajiban kedua belah pihak secara timbale balik.<sup>157</sup>

Dalam perkembangan berikutnya mulailah Negara-negara Eropa mengadakan Undang-Undang Dasar secara tertulis. Diantaranya adalah Undang-Undang Dasar Amerika Serikat pada 1771 dan Undang-Undang Dasar Prancis tahun 1791, dua tahun setelah terjadinya revolusi Prancis. Hal ini kemudian diikuti negara-negar lain baik yang berbentuk kerajaan dan republic. Praktis pada masa sekarang hampir tidak ada negara yang tidak memiliki undang-undang dasar secara tertulis.<sup>158</sup>

e. Perkembangan Konstitusi Dalam Islam

Sumber tertulis utama pembentukan Undang-Undang Dasar dalam Islam adalah Al-quran dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang, Al-quran tidak merinci lebih jauh tentang bagaimana hubungan pemimpin dan rakyatnya serta hak dan kewajiban mereka

---

<sup>157</sup> *Ibid*, hal 180

<sup>158</sup> *Ibid*

masing-masing. Al-quran hanya memuat dasar-dasar atau prinsip-prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja. Ayat-ayat yang berhubungan dengan tata pemerintahan juga tidak banyak. Ayat-ayat yang masih global ini kemudian dijabarkan oleh nabi dalam sunnahnya, baik berbentuk perkataan, perbuatan maupun takdir atau ketetapan.

Namun demikian, penerapannya bukan “harga mati”. Al-quran dan Sunnah menyerahkan semuanya kepada umat Islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan serta menyusun konstitusi dengan perkembangan zaman dan konteks sosial masyarakatnya. Dalam hal ini dasar-dasar hukum Islam lainnya, seperti *ijma'*, *qiyas*, *istikhsan*, *maslaha mursalah*, dan ‘Urf memegang peranan penting dalam perumusan konstitusi. Hanya saja, penerapan dasar-dasar tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam Al-quran dan Sunnah.

Nabi Muhammad SAW, dalam kedudukannya sebagai penjelas terhadap Al-quran, pada tahun kedua hijrah ke Madinah telah mengundang piagam madinah yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas negara Madinah yang heterogen, seperti kaum muhajirin (penduduk Makkah yang hijrah bersama Nabi ke Madinah), Kaum Yahudi dari berbagai suku dan kelompok serta sisa-sisa kaum paganis yang belum masuk Islam tapi menyatakan diri tunduk kepada Nabi. Dalam piagam Madinah ditegaskan bahwa umat Islam walaupun dari berbagai kelompok

adalah merupakan satu komunitas. Piagam ini juga mengatur pola hubungan antara sesama komunitas muslim lainnya. Hubungan ini dilandasi atas prinsip-prinsip bertetangga baik, saling membantu, saling menasehati dan menghormati kebebasan menjalankan agama.<sup>159</sup>

Isi penting dari Piagam madinah ini adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Namun keberadaan piagam ini tidak dapat bertahan lama, karena dihianati sendiri oleh suku-suku yahudi Madinah. Sebagai balasan atas penghianatan tersebut, Nabi SAW menghukum mereka, sebagian diusir dari Madinah dan sebagian lagi dibunuh. Setelah itu Nabi SAW tidak lagi mengadakan perjanjian tertulis dengan kelompok-kelompok masyarakat Madinah. Pola hubungan masyarakat Madinah langsung dipimpin Nabi berdasarkan wahyu Alquran.<sup>160</sup>

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur agama Islam. Umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan, berpedoman kepada prinsip-prinsip Al-quran dan teladan

---

<sup>159</sup> Munawir Sjadali, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta, UI Press, 1990, 15-116.

<sup>160</sup> Dr. Muhammad Iqbal, *Op., Cit*, hal. 181-182.

Nabi SAW dalam sunnahnya. Pada masa khalifah ke empat, teladan Nabi SAW masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah semakin berkembang. Dalam masa ini pola peralihan kepemimpinan umat (suksesi) didasarkan pada kecakapan dan kemampuan, tidak berdasarkan keturunan. Namun pasca Khulafa al Rasyidin, pola pemerintahan sudah berubah kepada bentuk kerajaan yang menentukan suksesi berdasarkan garis keturunan. Selain itu, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam, dasar-dasar dan sistem pemerintahan masing-masing negara berbeda. Dalam hal ini adat memegang peranan penting dalam mempengaruhi praktik pemerintahan suatu negara. Tetapi, sebagaimana ditegaskan di atas, belum ada satupun konstitusi tertulis yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.

Barulah pada abad ke-19 M, Setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran dikalangan ahli tata negara diberbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan-gagasan politik Barat yang masuk ke dunia Islam. Negara Islam yang pertama kali mengadakan konstitusi adalah Kerajaan Usmani pada 1876. Konstitusi yang ditandatangani oleh Sultan Abdul Hamid pada 23 Desember 1876 terdiri dari 12 bab dan 119 pasal. Konstitusi ini banyak dipengaruhi oleh konstitusi Belgia 1831. 19 Dalam konstitusi ini ditegaskan bahwa Sultan

Usmani adalah pemegang kekuasaan ke khalifan Islam yang menjadi pelindung agama Islam, Namun dalam konstitusi ini tidak dipisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi ini belum mengenal trias politika.<sup>161</sup>

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa konstitusi dibedakan menjadi tiga; pertama, negara yang tidak mengadakan pembaharuan dan pemberlakuan hukum fikih secara apa adanya. Contoh tipe negara ini adalah Arab Saudi, kedua, negara yang menanggalkan sama sekali Islam dari dasar negaranya (sekuler) dan mengadopsi sistem hukum negara-negara Barat dalam konstitusinya, seperti yang dilakukan Turki pasca Khilafah Usmani. Ketiga, negara yang mencoba menggabungkan Islam dan sistem hukum barat, contohnya, Mesir, Tunisia, Aljazair dan Indonesia.

2. Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam
  - a. Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam
    - 1) Pengertian *Al-sulthah Al-tashri'iyah*

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan ,yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat islam. Hal ini

---

<sup>161</sup> Dr. Muhammad Iqbal, *Op., Cit* hal. 181.

ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat Al-an'am, 6:57 (in al-hukm illah lillah). Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah al-sulthah al-tashri'iyah digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (al-sulthah altanfidiyah), dan kekuasaan yudikatif (al-sulthah al- qadlaiyah). Dalam konteks ini kekuasaan legislatif/al-sulthah al-tashri'iyah berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi :

- a) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
- b) Masyarakat islam yang akan melaksanakannya.
- c) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Jadi, dengan kata lain dalam al-sulthah al-tashri'iyah pemerintah melakukan tugas siyasah syar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan semangat ajaran islam. Sebenarnya pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan

perbedaan, telah terdapat dalam pemerintah islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori mereka tentang Trias Politica. Ketiga kekuasaan ini, kekuasaan tashri'iyah (legislative), kekuasaan tanfidziyah (eksekutif), kekuasaan qadlaiyah (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah, sebagai Kepala Negara. Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas pun berkembang dan berbedabeda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

## 2) Wewenang dan Tugas *Al-sulthah al-Tashri'iyah*

Kekuasaan legislatif atau *Al-sulthah al-Tashri'iyah* adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintahan islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang.<sup>162</sup> Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber –sumber

---

<sup>162</sup> Khallaf, Op.,Cit, hal 42

syariat islam, yaitu al-Quran dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislative. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh Al-sulthah al-Tashri'iyah adalah undang-undang illahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Alquran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya -sulthah al-Tashri'iyah tersebut diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan

qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari 'illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip jalb al-mashalih dan daf al-mafasid (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi mematuhi perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjau kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat. Dalam anggota legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk diberlakukan kepada masyarakat. Undang-

undang inipun baru bisa efektif apabila didaftarkan di dalam lembaga sekretariat Negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.<sup>163</sup>

Selanjutnya, pada masa al-Khulafa al-Rasyidin, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan islam hingga keluar jazirah arab, dan juga semakin kompleknya permasalahan yang ada pada saat itu, maka para khalifah dalam mengatasinya merujuk pada al-Quran kalau mereka tidak menemukan jawabanya dalam al-Quran mereka mencarinya dalam Sunnah Nabi. Namun karena belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (al-sabiqunalawwalun). Dala periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Sahabat-sahabat senior inilah yang kemudian disebut oleh para kalangan ulama kontemporer dengan sebutan “*Ahlu Halli Wal Aqdi*”

### 3) Bentuk dan Perkembangan *Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Islam.

Bentuk dan perkembangan *al-shulthah al-tasuri'iyah* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan, perkembangan dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW, otoritas yang membuat *tasyri'* ( hukum) adalah Allah SWT. Allah menurunkan ayat-ayat al-Quran secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun.

---

<sup>163</sup> Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (Kairo: Dar al-Hadi, 1978), hal 201

Adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adalakahnya untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu Nabi SAW juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Quran yang masih bersifat global dan umum tersebut.

Dalam kerajaan mughal (India) legislasi hukum islam dalam bentuk undang-undang dilakukan pada masa pemerintahan Sultan Aurangzeb (Almgir I) yang memerintah pada 1658-1707 M. Dialah yang memprakarsai penghimpunan fatwa ulama mengamodifikasinya. Ia membentuk sebuah Komisi yang bertugas menyusun kitab kumpulan hukum Islam. Hasil kerja Komisi ini adalah diundangkannya kitab peraturan ibadah dan muamalah umat Islam yang bernama Fatwa-I Alangmiriyah yang dinisbahkan kepada nama Sultan tersebut. Kitab ini terdiri dari enam jilid tebal dengan rujukan utama pada madzab Hanfi, Madzab yang paling banyak dianut umat muslim India. Namun sifat undang-undang ini setenga resmi, karena tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk diamalkan sebagaimana layaknya sebuah undang-undang.<sup>164</sup>

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini hukum yang dipakai dalam

---

<sup>164</sup> Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952, hal 61-62

masyarakat bukan hanya fikih, melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislative sebagai al-sulthah al-tasyri'iyah dan disetujui oleh khalifah. Bentuk pertama disebut Idarah Saniyah, sedangkan yang kedua dinamakan dengan Qanun. Puncak kemajuan qanun ini terjadi pada masa khalifah Sulaiman I (1520-1566) M. Karena besarnya perhatian khalifah ini terdapat perundang-undangan, maka ia diberi gelar dengan Sulaiman al-Qanuni. Ditangan Sulaiman al-Qanuni juga kerajaan Usmani mengalami puncak kejayaan diberbagai bidang.

Namun setelah Sulaiman al-Qanuni wafat, kerajaan Usmani mengalami kemunduran. Tidak ada lagi Khalifah yang memiliki kapasitas untuk menjalani dua kekuasaan tersebut. Kemampuan politik penguasa-penguasa penggantinya tidak diikuti dengan kemampuan dan penguasaan mereka dibidang keagamaan. Olehkarena itu, dalam tugas-tugas kenegaraan mereka dibantu oleh Sadrazam (*shadr al-a'zam*) untuk urusan politik dan Syaikh al-Islam untuk urusan keagamaan.

Pada awalnya Syaikh al-Islam berasal dari mufti (pemberi fatwa). Mereka bertugas member jawaban terhadap pertanyaan tentang permasalahan agama. Diantara mufti ini kemudian ada yang diangkat sebagai pejabat Negara untuk menjawab permasalahan agama yang

dihadapi Negara. Jadilah mufti sebagai jabatan resmi dalam negara dengan nama Syaikh al-Islam yang fatwa-fatwanya menjadi rujukan dan pegangan negara. Bahkan dalam wewenang legislasi hukum Islam, Syaikh al-Islam menjadi tempat bergantung khalifah Usmani dan merangkap sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah*. Namun, kekuasaan khalifah-khalifah Usmani tetap bersifat absolut dan tidak jarang pula sifat absolut ini didukung oleh Syaikh al-Islam.

Pada perkembangan selanjutnya, Daulat Usmani semakin lemah. Banyak daerah yang berada di bawah kekuasaan khalifah Usmani melepaskan diri dan kembali ketangan bangsa-bangsa Eropa, karena kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa. Disisi lain, kemengan bangsa Eropa ini turut mempengaruhi legislasi hukum islam. Akhirnya lahirlah gerakan Tanzhimat yang berusaha menyusun konstitusi untuk membatasi kekuasaan absolut sultan. Atas pengaruhnya lahirlah Hatt-i Syerif Gulhane (Pigam Gulhane) pada masa pemerintahan Sultan Abdul Majid (1838-1861). Piagam ini memberi peluang bagi masuknya pengaruh barat dalam legislasi hukum Islam. Secara berturut-turut lahirlah Undang-Undang Hukum Dagang (1850) yang banyak memasukkan unsur-unsur hukum dagang Perancis. Negara Barat juga mendesak Kerajaan Usmani untuk meningkatkan status dan kedudukan orang-

orang Kristen Eropa yang berada dalam wilayah Kerajaan Usmani (kaum dzimmi). Atas desakkan tersebut, Kerajaan Usmani terpaksa mengeluarkan Piagam Humayun pada 18 Februari 1856 yang memberikan hak-hak yang sama kepada penduduk Kristen Eropa di Kerajaan Usmani dengan penduduk muslim sendiri. Pada tahun 1958 keluar Undang-Undang Hukum Tanah dan Undang-Undang Hukum Pidana yang banyak mengadopsi peraturan-peraturan pidana perancis dan Itali. Tahun 1883 dan 1906 keluar Undang-Undang Hukum Acara Perdata dan Undang-Undang Eksekusi.<sup>165</sup>

Pada awal abad 20 adopsi besar-besaran terhadap hukum barat dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah ia berhasil menghapus kekhalifaaan Usmani pada 1 November 1922 dan mendirikan Republik Turki yang sekuler pada 1924. Ia melancarkan gerakan sekularisasi dan menghapus institusi-institusi ke-Islaman dari negara. Berawal dari penghapusan Kementerian Agama dan Wakaf serta jabatan Syaikh al-Islam 1922, yang selanjutnya hukum Islam diganti dengan hukum sipil Swis pada 1926. Pada 1928 Kemal Pasya menghapus Islam sebagai agama resmi negara dan membubarkan lembaga legislatif.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Subhi Mahmashani, Op., Cit, hal 62-63

<sup>166</sup> Muhammad Iqbal, *The Recontruction of Religious Thought in Islam*, Delhi: Kitab Bhavan, 1981, hal. 155

b. Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam Menurut Fazlur Rahman

Fazlur Rahman menjelaskan dan juga menegaskan pentingnya perumusan ijtihad ini kedalam lembaga legislatif, namun Rahman lebih berusaha memperjelas bentuk dan operasionalisasinya. Menurut Rahman, sebagai lembaga legislatif, ijtihad yang dihasilkannya menjadi undang-undang yang mengikat, tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh undang-undang tersebut mencerminkan kehendak umat, ia tetap merupakan konsensus (ijma') yang bersifat islami dan demokratis serta mengikat umat islam dalam suatu Negara. Walaupun demikian, konsensus ini selalu bias diubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat.<sup>167</sup>

Rahman juga menegaskan peranan penting para ahli dalam berbagai bidang yang duduk di lembaga legislatif ini. Adapun ulama, menurutnya, tidak berfungsi menciptakan hukum, tetapi hanya memimpin umat secara umum dengan penyebaran ide-ide yang islami di dalam masyarakat. Ini penting agar kesadaran dan pemikiran masyarakat sesuai dengan landasan islam. Anggapan para ulama yang menyatakan bahwa persoalan legislatif dalam islam merupakan tugas yang dibebankan kepada mereka (ulama)

---

<sup>167</sup> Fazlur Rahman, "Implementation of the Islamic Concept of State in the Pakistani-Milieu", Dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, *Islam Transition: Islamic Perspective*, (New York : Oxford University Press, 1982), 259

bukan saja salah, tetapi juga sekaligus mengingkari kebenaran adanya proses pembentukan hukum Islam yang dikenal dalam sejarah. Kenyataan sejarah menunjukkan bahwa yang membentuk hukum Islam adalah para penguasa, bukan para ulama (fuqaha).<sup>168</sup>

Dalam kesadaran inilah nantinya legislasi oleh lembaga legislative bersifat Islami. Dalam pandangan ini Rahman melihat peranan penting masyarakat sebagai pengontrol terhadap kerja lembaga legislatif. Masyarakat beserta ulama dapat mengajukan keberatan kalau legislatif oleh badan legislatif tidak sejalan dengan semangat prinsip Islam dan aspirasi mereka. Rahman juga menekankan pentingnya pembentukan lembaga Islam internasional sebagaimana digagas Iqbal. Dalam hal ini Rahman lebih memperjelas bentuk dan cara kerjanya. Menurutnya, masing-masing badan legislatif negara Muslim perlu memilih beberapa anggotanya untuk mewakili negaranya dalam lembaga legislatif sedunia. Badan ini bias mengadakan pertemuan di Makkah setelah musim Haji setiap tahun. Ketua lembaga internasional ini bisa dipilih oleh badan itu sendiri jangka waktu 3 Tahun. Fungsi lembaga ini menurut Rahman, bukan membuat hukum atau perundang-undangan tentang permasalahan yang dibicarakan, tetapi hanya sebatas memberi saran dan nasehat. Inilah yang akan dijabarkan oleh

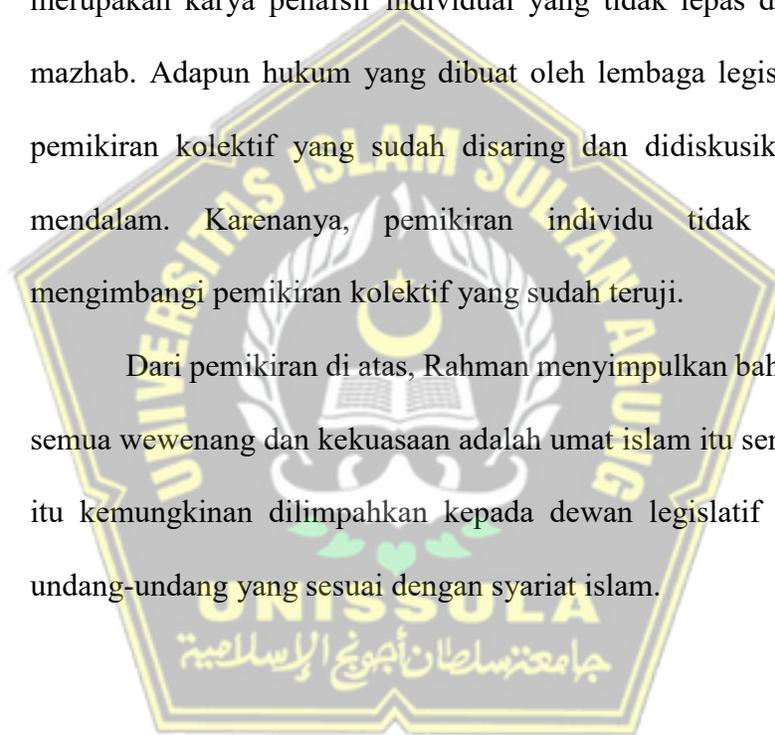
---

<sup>168</sup> *Ibid.*, hal 200

lembaga legislative masing-masing Negara islam, sesuai dengan perbedaan tempat, lingkungan fisik dan situasi sosialnya.

Hukum yang dibuat melalui prosedur ini lebih bersifat alami daripada yang dibuat oleh aliran-aliran tradisional, sebagaimana yang pernah berkembang dalam sejarah islam. Hukum yang dibuat terakhir ini merupakan karya penafsir individual yang tidak lepas dari subjektivitas mazhab. Adapun hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif merupakan pemikiran kolektif yang sudah disaring dan didiskusikan secara lebih mendalam. Karenanya, pemikiran individu tidak mungkin bisa mengimbangi pemikiran kolektif yang sudah teruji.

Dari pemikiran di atas, Rahman menyimpulkan bahwa sumber fisik semua wewenang dan kekuasaan adalah umat islam itu sendiri. Kekuasaan itu kemungkinan dilimpahkan kepada dewan legislatif untuk membuat undang-undang yang sesuai dengan syariat islam.



**BAB III**

**REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BELUM BERBASIS NILAI  
KEADILAN PANCASILA**

**A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.**

Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan

pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.

Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT). Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Dimungkinkan

adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.

Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

b. Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

- 1) Penyusunan rancangan undang-undang,
- 2) Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi
- 3) Pembuatan naskah akademik,

Ad. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 43 ayat 3

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Pada ayat 4 dinyatakan bahwa: “Ketentuan pada ayat 3 tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

- a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- b) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau
- c) Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa: “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik”.

Dari isi Pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di atas dipahami bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkupnya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Penyusunan RUU adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam Undang-undang sedangkan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk:

- a) Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan:
  - 1) Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU lain
  - 2) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
- b) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- c. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) Dari Presiden.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Bab V Pasal 43 ayat (3) dinyatakan bahwa Rancangan UU dari presiden harus disertai dengan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang.

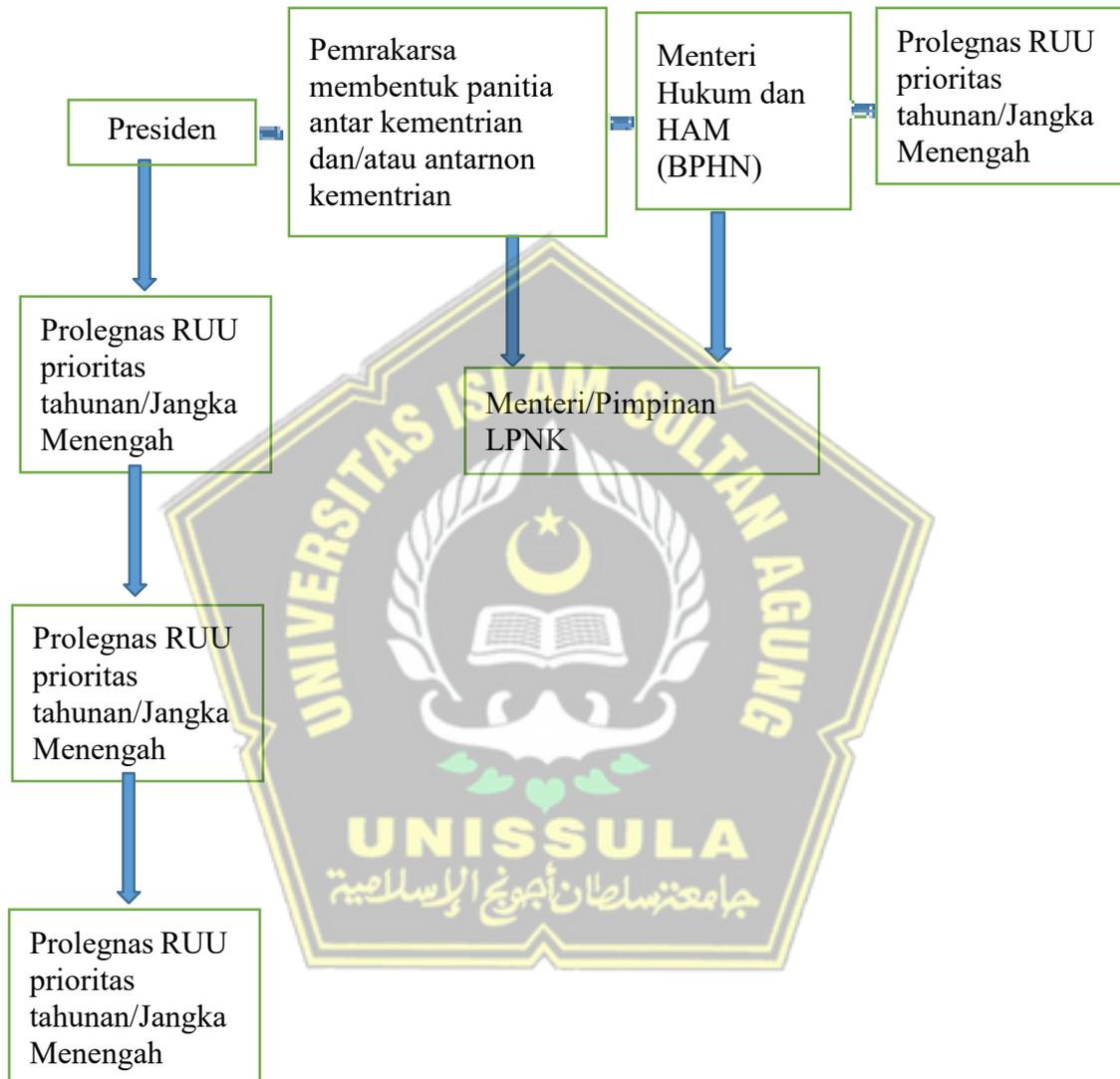
Pada Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ayat (1): RUU dari presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan UU yang menjadi kewenangan DPD.

Penyusunan RUU dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: Pertama dilakukan prakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Dan Kedua dalam keadaan tertentu, prakarsa dalam menyusun RUU di luar Prolegnas dapat dilakukan setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang akan diajukan. Penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU tersebut meliputi:

- a) Urgensi dan tujuan pengaturan;
- b) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- d) Jangkauan serta arah pengaturan.

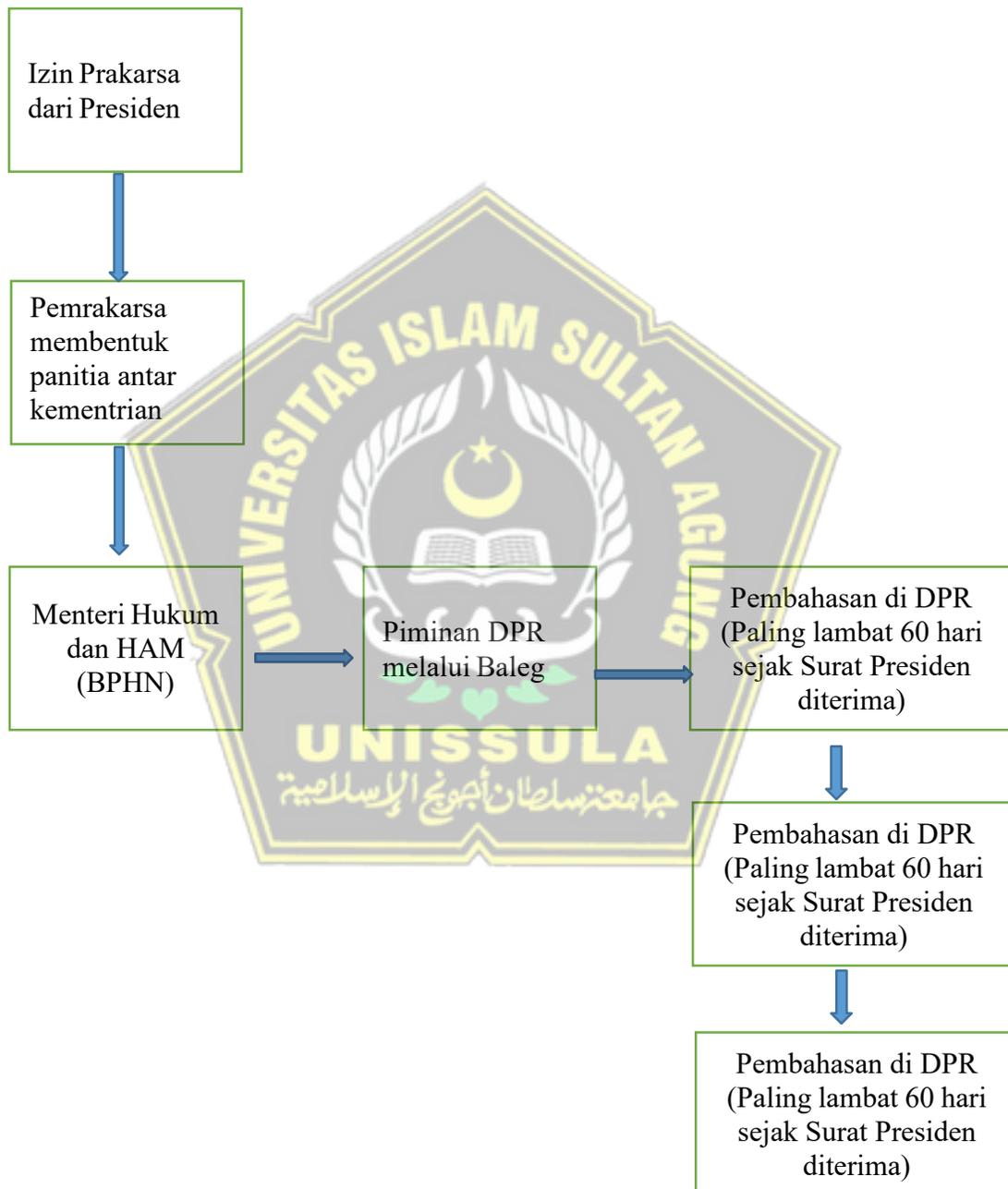
## Penyusunan RUU dari Presiden Prolegnas Tahunan

Gambar 3.1



## Bagan Penyusunan RUU dari Presiden Diluar Prolegnas

Gambar 3.2



## **B. Urgensi Bahasa Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dunia hukum, terlebih pada ranah hukum publik, tak terlepas dari peran vital bahasa. Kebijakan hukum, mulai dari proses pembentukan peraturan hingga efektivitas tataran implementasi dipengaruhi oleh bahasa baik bahasa yang digunakan pembentuknya maupun pelaksana kebijakan. Dengan bahasa tujuan kebijakan, arah kebijakan, dan politik hukum, suatu pemerintahan dapat diketahui dan dipahami.

Bahasa hukum mengalami transformasi besar-besaran, terlebih sebagian dunia hukum masih menggunakan bahasa Belanda yang juga masih berlaku menjadi pedoman. Misalnya, pengaruh bahasa Belanda cukup kental dengan bahasa hukum dalam proses legislasi dan penegakkan hukum di Indonesia. Seperti UU Perseroan Terbatas, UU Pasar Modal, UU Investasi.

Menurut penulis, pengaruh konsep bahasa asing juga mempengaruhi bisnis, seperti dalam hukum perjanjian, pengaruh bahasa asing masih sangat kental, karena menerjemahkan dari bahasa asing ke bahasa Indonesia. Demikian pula dalam proses legislasi yang menghasilkan produk hukum tertulis berupa peraturan dan penegakkan hukum penting menggunakan bahasa yang tepat.

Secara umum bahasa memiliki fungsi sebagai alat komunikasi. Fungsi ini telah disadari dan diakui oleh khalayak umum, sebab dalam kehidupan sehari-hari

manusia tidak bisa lepas dari bahasa. Dengan adanya bahasa, kehidupan dan kegiatan sosial manusia bisa berjalan dengan lancar dan harmonis. Chaer<sup>169</sup>, menjelaskan tentang fungsi bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional dan bahasa Negara sebagai berikut:

1. Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Nasional, berfungsi:
  - a. Lambang kebanggaan nasional
  - b. Lambang identitas nasional
  - c. Alat pemersatu berbagai masyarakat yang berbeda-beda latar social, budaya dan bahasa,
  - d. Alat perhubungan antarbudaya dan antar daerah.
2. Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Negara sebagai berikut:
  - a. Bahasa resmi kenegaraan,
  - b. Bahasa pengantar di lembaga pendidikan,
  - c. Bahasa resmi dalam perhubungan tingkat nasional untuk pembangunan dan pemerintahan,
  - d. Bahasa resmi dalam pengembangan kebudayaan nasional, ilmu pengetahuan dan teknologi.

Mengenai pengertian dari Bahasa Hukum adalah bahasa aturan dan peraturan yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan, untuk mempertahankan kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam

---

<sup>169</sup> Chaer, Abdul dan Leonie Agustina. *Sosiolinguistik: Perkenalan Awal*. Jakarta: Rineka Cipta. 2010, hlm. 10

masyarakat. Namun dikarenakan bahasa hukum adalah bagian dari bahasa Indonesia yang modern, maka dalam penggunaannya harus tetap, terang, monosemantik, dan memenuhi syarat ektetika bahasa Indonesia.

Kaitanya bahasa hukum dengan bahasa perundang-undangan dimana bahasa perundang-undangan adalah bahasa yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Ragam bahasa ini tetap harus tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya. Ragam bahasa perundang-undangan mempunyai corak dan ragam yang khas yang berciri: kejernihan pengertian (*clarity*), kelugasan, kebakuan, dan keserasian.<sup>170</sup>

Kejemihan pengertian (*monosemantics*) berarti kalimat yang digunakan tidak taksa (ambigu) atau menimbulkan pengertian lain selain pengertian yang dimaksudkan oleh pembuat undang-undang. Pemakaian istilah yang pengertiannya kabur atau mendua arti harus dihindarkan<sup>171</sup>. Misalnya, istilah penangkapan bisa diartikan juga penahanan atau pengamanan.

Kelugasan berarti bahwa dalam merumuskan ketentuan peraturan dalam undang-undang harus dipilih kalimat yang lugas. Kalimat yang lugas adalah kalimat yang jelas, tegas, dan mudah ditangkap pengertiannya, tidak berbelit-belit.

Kebakuan berarti bahwa istilah bahasa hukum harus digunakan secara tetap atau taat azas.<sup>172</sup> Dalam Undang Undang Lalu Lintas, misalnya, istilah "pengujian"

---

<sup>170</sup> Diah Tmaningrum, Ragam Bahasa Hukum, *Kertha Patrika*, vol.30 No. 2, Juli 2005, hlm. 48

<sup>171</sup> Harris, J.W. *Op., Cit*

<sup>172</sup> *Ibid*

harus digunakan secara taat azas, tidak berganti-ganti dengan sinonimnya seperti "pemeriksaan' atau "pengetesan'.

Keserasian berarti bahwa istilah dan arti dalam suatu peraturan harus disesuaikan dengan istilah dan arti yang digunakan dalam peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Selain itu, ada beberapa hal yang harus dilakukan dan yang merupakan kekhasan dalam penulisan ragam bahasa hukum perundang-undangan sebagai berikut ini:

#### 1. Komposisi

Komposisi peraturan atau undang-undang secara garis besar terdiri atas bab-bab; bab-bab menurut topiknya terbagi atas pasal-pasal; adapun pasal-pasal menurut topiknya terbagi lagi atas ayat-ayat. Cara penomoran bab, pasal, dan ayat serta nomor-nomor tersebut juga merupakan ciri khas komposisi produk hukum.

Apabila istilah tertentu dipakai berulang-ulang, maka untuk menyederhanakan susunan peraturan perundang-undangan, dapat dibuat definisi yang ditempatkan dalam bab (tentang) ketentuan umum. Contoh, Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Selain itu, jika istilah tertentu dipakai

berulang-ulang, maka untuk menyederhanakan susunan suku kata dalam peraturan perundang-undangan dapat digunakan singkatan atau akronim. Contoh: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi APBD, Kredit Usaha Tani menjadi KUT. Kredit Usaha Rakyat menjadi KUR.

Sebelum membicarakan lebih jauh pembentukan perundang-undangan, terlebih dahulu harus memperhatikan beberapa hal bagi setiap perancang yang ingin membuat peraturan perundang-undangan.

1. Perancang harus benar-benar menguasai materi yang hendak diatur, termasuk suatu pandangan yang jauh dan dan kemungkinan-kemungkinan dimasa mendatang. Tanpa penguasaan materi dengan baik, agak sukar bagi siperancang merumuskan gagasan<sup>2</sup>gagasan, keinginan-keinginan dan kemungkinan-kemungkinan serta segala akibat yang akan timbul dalam pengaturan itu. Dalam penguasaan materi ini tercakup juga pengetahuan tentang apakah mengenai materi tersebut pernah diatur atau belum. Apabila telah diatur apakah merupakan hukum positif atau tidak. Materi yang akan diatur tepatnya diatur dalam bentuk Peraturan Perundang<sup>2</sup> undangan yang bagaimana
2. Peraturan Perundang<sup>2</sup>undangan harus mencerminkan tingkat kebutuhan tuntutan masyarakat atau secara umum dapat dikatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan sejauh mungkin mencerminkan kenyataan sosial yang berlaku secara umum dalam masyarakat. Oleh sebab itu setiap

perancang Peraturan Perundang-undangan benar-benar memperhatikan atau kalau mungkin menguasai kenyataan-kenyataan sosial yang ada dan sedang berlaku. Suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang kurang memperhatikan atau mengabaikan sama sekali kenyataan sosial yang berlaku akan menghadapi kesulitan dalam penerapan/pelaksanaan (termasuk pentaatannya) apabila kelak menjadi Peraturan Perundangan.

3. Perlunya orientasi kedepan. Suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan selain harus berpijak kepada kenyataan yang ada, harus pula mengandung wawasan yang hendak dicapai untuk suatu jangka tertentu. Pentingnya orientasi kedepan ini makin terasa pada masyarakat yang sedang dalam masa pembangunan. Perubahan-perubahan berjalan begitu cepat, apa yang pada hari ini dianggap cocok kemungkinan sekali dalam waktu sangat pendek telah menjadi sesuatu yang tidak sesuai lagi, bahkan dipandang menghalangi. Orientasi kedepan ini bukan saja agar Peraturan Perundangan berkemampuan menampung kemungkinan yang terjadi sebagai akibat perubahan-perubahan di masa mendatang, tetapi sekaligus pula menjalankan fungsi sebagai faktor pendorong antara penyebab perubahan itu sendiri.
4. Hal lain yang perlu diperhatikan dan tidak kurang pentingnya adalah persyaratan teknis, yaitu Peraturan Perundangan yang disusun itu mudah dibaca, dimengerti dan dihayati oleh sipemakai.

Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022... Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 1 Pembentukan peraturan perundangan adalah pembuatan peraturan perundangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Selanjutnya disebutkan pada Pasal 1 angka 2 bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundangan 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 perundangan.

Untuk pembentukan peraturan perundangan sebagaimana tersebut diatas harus mengacu pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022... Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan secara rinci mengenai ragam bahasa peraturan perundang-undangan yang perlu diketahui dan dicermati tentang kelemahan dalam penyusunan teknik penyusunan peraturan perundangan antara lain kurangnya kemampuan penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dipahami oleh umum.

Bahasa hukum yang ditetapkan dalam hukum tertulis, yaitu peraturan perundangan, yang sering disebut dengan ragam bahasa perundang-undangan.

Bahasa peraturan perundangundangan pada dasarnya tunduk pada kaedah tata bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun penyampaiannya. Namun bahasa peraturan perundangundangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

Penulis coba menafsirkan politik hukum penggunaan bahasa hukum dalam Polemik diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja) menimbulkan kegaduhan bagi masyarakat Indonesia. Keberadaan Perppu 2/2022 disebut mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat (cacat formil) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Menurut Penulis, ada 5 alasan mengapa Perppu Cipta Kerja dinilai tidak tepat.

1. pemerintah sibuk melegitimasi kekuasaan, tidak memperhatikan keadaan konstitusi, pasca terbitnya Perppu Cipta Kerja yang sebenarnya adalah cara mengelabui regulasi perundangan, mengingat Putusan MK 91 tahun 2020 tidak betul-betul dijalankan dan memperbaiki akar masalahnya, yaitu mengupayakan agar cacat formil dalam pembentukan UU Cipta Kerja

betul-betul diperbaiki. Terbitnya Perppu Cipta Kerja ini karena pemerintah dan DPR gagal memenuhi putusan MK untuk melakukan perbaikan dalam dua tahun, kemudian justru memaksakan pemberlakuan UU Cipta Kerja melalui Perppu Cipta Kerja,

2. praktik pembuatan Perppu yang ugul-ugalan dengan alasan resesi global bertentangan dengan tujuan negara hukum. Menggunakan alasan resesi dan ekonomi global sebagai alasan dalam melakukan regulasi, tentu hal tersebut sangat jauh bertentangan dengan keadaban konstitusi dan konteks negara hukum yang mengedepankan adanya pembatasan kekuasaan dan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) warga negara. Ketiga,
3. pengabaian hak warga negara dan kelompok rentan. Pada konteks diterbitkannya Perppu Cipta Kerja tentunya mengabaikan kelompok rentan, seperti buruh yang semakin kehilangan hak-hak dasarnya, seperti pesangon, penentuan upah minimum, perluasan obyek pekerjaan yang dapat menerapkan sistem outsourcing hingga mekanisme perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) yang tidak mengenal batas waktu. Hal tersebut tentunya sangat berdampak buruk bagi buruh, serta sederet persoalan yang menimpa kelompok rentan lainnya seperti kelompok disabilitas, perempuan, dan kelompok masyarakat lainnya,
4. penerapan regulasi yang kudeta konstitusi melalui hukum. Pada Pasal 184 b pada Perppu Cipta Kerja betul-betul mengabaikan mandat dari putusan

MK 91 tahun 2020 yang mewajibkan pemerintah untuk betul-betul evaluasi regulasi yang bermasalah, dan menggunakan segala cara yang menandakan telah terjadi kudeta konstitusi melalui hukum dan kekuasaan kehakiman, seperti MK melalui putusannya tidak dihormati. Sehingga dapat disebut sebagai penghinaan terhadap mahkamah konstitusi (*contempt of constitutional court*).

5. pelaziman dan legitimasi regulasi ugul-ugalan tanda serangan terhadap kebebasan akademik dan demokrasi, karena berbagai akademisi memberi legitimasi dengan ilmu pengetahuan yang teknokratik untuk membenarkan upaya pemerintah dalam mengesahkan Perppu Cipta Kerja.

Penulis mencermati bahasa hukum dalam Perppu Cipta Kerja Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Sebagian besar isi Perppu Cipta Kerja yang diteken Presiden Joko Widodo ini merupakan salinan dari Undang Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disebut "inkonstitusional bersyarat" oleh MK.

Penulis mengambil contoh bahasa hukum yang di gunakan dalam Pasal

64

64. Masing-masing menteri dan gubernur bertanggung jawab melaksanakan kebijakan nasional

Paragraf 4

- a) Menjamin dapat melaksanakan kebijakan pembangunan, khususnya meliputi: Menjamin terdapat peluang pertumbuhan yang inklusif dan berkelanjutan;
- b) Menjalin kemitraan strategis pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di tingkat nasional (1);
- c) Menjamin terdapat akses yang merata dalam pelayanan pemerintahan, jasa publik, dan infrastruktur; dan

Pasal yang mengatur tentang tenaga kerja alih daya atau *outsourcing* ini kembali dihidupkan dalam Perppu Cipta Kerja dengan perubahan. Pasal ini berasal dari UU Ketenagakerjaan No. 13 tahun 2003 yang kemudian dihapus dalam UU Cipta Kerja tahun 2020.

Dengan kata lain, dalam UU Cipta Kerja tahun 2020 setiap sektor pekerjaan bisa menggunakan tenaga alih daya. Tapi dengan Perppu terbaru ini, ada kemungkinan jenis-jenis pekerjaan tertentu saja yang boleh diisi tenaga alih daya.

Tapi pemerintah tidak secara rinci menjelaskan tentang “menetapkan sebagian pelaksanaan pekerjaan”. "Apakah ini maksudnya menjadi peraturan pemerintah akan dibatasi jenis-jenis pekerjaan yang dilakukan alih daya, atau dia sedang mengatur pembicaraan mekanisme alih daya, atau apa? Itu serba tidak jelas,”

Bahasa hukum dalam penentuan upah minimum juga menimbulkan konflik di kalangan buruh

- 
- 1) ...
  - 2) ...
  - 3) ...

Pasal 88C di dalam Perppu Cipta kerja, terdapat frasa “dengan syarat tertentu” yang dihapus di akhir kalimat ayat dua. Kemudian penjelasan berikutnya gubernur dapat menetapkan upah minimum di tingkat kabupaten dan kota itu kalau jumlahnya lebih besar dari upah minimum provinsi. Tidak ada yang terlalu signifikan dalam perubahan ini. Tapi perubahan klausul ini tidak diikuti dengan penjelasan. Konsekuensinya apa ketika frasa syarat tertentu ini dihapus, dan alasannya kenapa Itu tidak ada justifikasi.

Pancasila sebagai cita hukum berimplikasi bahwa kelima sila dari Pancasila secara positif menjadi cahaya pemandu yang harus dijadikan pedoman memberikan isi pada tiap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh organ-organ yang berwenang, dan secara negatif untuk membatasi ruang gerak substansi peraturan perundang-undangan. Isi peraturan perundang-undangan harus berdasarkan asas hukum umum, yaitu sila-sila Pancasila baik tunggal maupun bersama-sama.<sup>173</sup>

Pancasila selain sebagai cita hukum, juga sebagai norma fundamental negara. Dengan demikian, seluruh sila-sila Pancasila, baik itu per sila maupun semua sila menjadi norma dasar atau norma tertinggi untuk berlakunya semua norma hukum yang mengatur hidup rakyat Indonesia.<sup>174</sup> Pancasila dengan

---

<sup>173</sup> A. Hamid S. Attamimi. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 333

<sup>174</sup> *Ibid*

kedudukannya sebagai cita hukum berakibat pada pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum Indonesia yang tidak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum yang sifatnya konstitutif dan regulatif, dan Pancasila sebagai norma fundamental negara menentukan dasar validitas atau keabsahan norma hukum dalam sistem hukum Indonesia.<sup>175</sup>

Pada teori jenjang norma hukum, Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa Pancasila sebagai norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dan karena itu tidak lagi dibentuk oleh norma di atasnya. Pancasila pre-supposed atau ditetapkan terlebih dahulu yang kemudian fungsinya untuk tempat bergantung norma-norma hukum yang ada di bawahnya.<sup>176</sup> Suatu norma akan hilang maknanya sebagai norma paling tinggi jika norma itu masih dibentuk berdasarkan norma yang berada di atasnya. Norma tertinggi sifatnya pre-supposed yang dasar keberlakuannya tidak dapat dilacak lagi tetapi harus diterima tanpa diperdebatkan lagi, yaitu sebagai hipotesis, fiktif, dan suatu aksioma.<sup>177</sup>

Berdasarkan titik anjak pada pemaknaan sumber hukum formal dan sumber hukum material serta Pancasila sebagai cita hukum dan norma fundamental negara sebagaimana dikemukakan A. Hamid S. Attamimi dan Maria Farida Indrati Soeprapto dapat ditentukan makna Pancasila sebagai

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, hlm 359

<sup>176</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya* Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 28.

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 28-29.

sumber dari segala sumber hukum negara. Pertama, Pancasila merupakan sumber hukum formal tertinggi untuk hukum negara. Semua hukum Indonesia hanya akan memperoleh keabsahan atau validitas jika pembentukannya sesuai atau tidak bertentangan dengan Pancasila. Kedua, Pancasila merupakan sumber hukum material tertinggi untuk hukum negara. artinya, substansi atau isi dari semua hukum Indonesia harus berbasis atau tidak boleh menyimpang pada sila-sila dalam Pancasila baik tunggal maupun bersama-sama. Ketiga, semua hukum positif Indonesia harus dapat diuji dengan Pancasila. Pancasila menjadi titik puncak untuk menguji baik terkait kebasahan maupun isi dari hukum positif Indonesia.<sup>178</sup>



---

<sup>178</sup> Dyah Ochtorina Susanti & A'an Efendi, Pancasila Dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen, 1 *LEGISLASI INDONESIA* Vol 18 No. 4 - Desember hlm. 2021:hlm. 519

**BAB IV**

**KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT**

**DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SAAT**

**INI**

**A. Kelemahan Struktur Hukum**

1. Masih Kuatnya Kepentingan Partai Politik

Adanya kepentingan berbeda sehingga pembahasan Rancangan Undang-undang menjadi tidak berjalan dengan baik karena tarik ulur kepentingan alat kelengkapan DPR yang bentrok jadwalnya sehingga terkadang anggota DPR lupa pada fungsi pokok yaitu fungsi legislasi. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa kuatnya pengaruh politik terhadap komunikasi pembahasan Rancangan Undang-undang sehingga anggota dewan terkadang mengabaikan fungsi legislasi yang sudah diatur dalam Tata Tertib, karena banyak dipengaruhi kepentingan dari partai politik.

2. Kurangnya Komitmen dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi

Meskipun ada komitmen di awal, tapi pada saat pelaksanaan pembahasan Rancangan Undang-undang anggota DPR seperti belum jelas tujuannya. Pada tataran pelaksanaan anggota DPR tidak ada kesungguhan, sepertinya hanya keinginan saja tidak diikuti dengan tindakan yang konkrit dan nyata. Hal ini dikarenakan keterbatasan pemahaman dan waktu bagi

anggota DPR untuk lebih fokus pada pembentukan Rancangan Undang-undang DPR karena adanya tarik-menarik kegiatan alat kelengkapan lainnya. Pernyataan tersebut menunjukkan belum adanya komitmen yang baik dimana anggota DPR masih mementingkan alat kelengkapan dari pada menjalankan pembahasan Raperda karena kondisi anggota Dewan merupakan anggota Komisi, anggota Badan Legislasi serta sekaligus dapat merangkap menjadi anggota Badan Musyawarah ataupun Badan Anggaran. Dengan banyaknya kegiatan alat kelengkapan DPR pembahasan Rancangan Undang-undang menjadi tidak optimal. Selain komitmen anggota Dewan belum baik, dari pihak Pemerintah belum berkomitmen dengan baik dalam penyampaian Rancangan Undang-undang sehingga mengakibatkan keterlambatan pembahasan Rancangan Undang-undang yang berpengaruh terhadap pencapaian target persetujuan bersama 100% sebagaimana tercantum dalam Program Legislasi Nasional.

### 3. Kurangnya Kemampuan Menjalankan Fungsi Legislasi

Selain masalah tingkat pendidikan, juga karena keberagaman latar belakang pendidikan yang tidak sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan fungsi legislasi DPR menyebabkan anggota DPR kurang maksimal dalam menjalankan tugasnya. Hambatan yang terungkap dalam hasil penelitian menunjukkan bahwa kemampuan anggota DPR dalam pembahasan Rancangan Undang-undang terbatas karena latar belakang yang tidak

sesuai dengan kebutuhan fungsi serta ketergantungan anggota Dewan terhadap keberadaan Tenaga Ahli dalam membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi legislasi DPR.

Hambatan diatas jika dikaitkan dengan teori sistem hukum Lawrence M Friedmen dimana menjelaskan bahwa struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh system hukum yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum<sup>179</sup> (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga).<sup>180</sup> Friedman menggambarkan struktur hukum ini dalam tulisan berjudul *American Law An Introduction* adalah sebagai berikut:

*To begin with, the legal system has structure. The system is constantly changing; but parts of it change at different speeds, and not every part changes as fast as certain other parts. There are persistent, long-term patterns-aspects of the system that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for a long time to come. This is the structure of the legal system-its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.*<sup>181</sup>

Dalam tulisan friedman menjelaskan bahwa struktur hukum merupakan sistem hukum yang terus berubah-ubah, namun bagian-bagian sistem yang berubah-ubah itu dalam kecepatan yang berbeda-beda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian yang lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan aspek sistem yang berada di sini kemarin

<sup>179</sup> [hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php](http://hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php), diakses pada tanggal 12 Januari 2022

<sup>180</sup> Satya Arinanto, Op Cit. hal. 12.

<sup>181</sup> Lawrence W. Friedman, Op. Cit. hal. 19

(atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang.

Sedangkan M. Laica Marzuki menguraikan struktur hukum yang dimaksud oleh Friedman menjadi sebagai berikut:

... unsur struktur hukum pada dasarnya juga berkaitan dengan penegakan hukum (*law enforcement*), yaitu bagaimana substansi hukum ditegakkan serta dipertahankan. Dengan demikian, struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum, seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, dan pengadilan tingkat kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice system*. Struktur sistem hukum berpaut dengan sistem peradilan yang diwujudkan melalui para aparatur hukum, seperti halnya dengan hakim, jaksa, advokat (pengacara), juru sita, polisi, mencakup susunan peradilan serta kewenangan yurisdiksi daripadanya.<sup>182</sup>

Inilah struktur system hukum atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.

#### **B. Kelemahan Subtansi Hukum**

Subtansi hukum merupakan norma-norma hukum (peraturan, keputusan) yang dihasilkan dari produk hukum.<sup>183</sup> *Substance* (ketentuan perundang-undangan),<sup>184</sup> hal ini dijelaskan oleh Friedman dalam tulisannya sebagai berikut:

*"Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people*

<sup>182</sup> M. Laica Marzuki, dalam Yliandri, *Op. cit*, hal 32

<sup>183</sup> *hukum.uns.ac.id, Op.Cit.*

<sup>184</sup> Satya Arinanto, *Op Cit.* hal. 13

*inside the system. This is, first of all, "the law" in the popular sense of the term — the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that "by law" a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.*"<sup>185</sup>

Substansi hukum merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Penekannya di sini terletak pada hukum yang hidup (*Livinglaw*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*).<sup>186</sup>

Sedangkan Marzuki menggambarkan substansi hukum sebagai seperangkat kaidah hukum yang tidak tertulis sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

... substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum (*set of rules and norms*), lazim disebut peraturan perundang-undangan. Substansi hukum tidak hanya mencakup pengertian kaidah hukum tertulis (*written law*), tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis.<sup>187</sup>

Substansi hukum yang baik akan menghasilkan aturan yang baik akan tetapi apabila substansinya buruk akan menghasilkan aturan yang buruk, substansi pembentukan undang-undang dipengaruhi oleh struktur kalimat

<sup>185</sup> Lawrence M Fricmen, *Op.*, Cit

<sup>186</sup> Sunarmi, *Op. Cit*

<sup>187</sup> M. Laica Marzuki, dalam Yliandri, *Op. cit*, hal 33

bahasa perundang-undangan cenderung berbentuk kalimat majemuk, baik setara, bertingkat, maupun campuran. Jarang sekali digunakan kalimat tunggal dalam pembuatan norma, Kalimat majemuk adalah kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih yang ditandai dengan pemunculan predikat yang cenderung berupa kata kerja (*verba*) lebih dari satu kali dan yang secara semantis kalimat itu ditandai dengan adanya dua informasi atau lebih. Jika hanya terdiri atas satu informasi, yang ditandai dengan pemunculan satu predikat, kalimat itu dapat dipastikan bukan kalimat majemuk, melainkan kalimat tunggal. Kalimat majemuk dibedakan menjadi dua, yaitu (1) kalimat majemuk setara dan (2) kalimat majemuk bertingkat.

Kalimat majemuk setara merupakan kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih yang setiap klausanya mampu berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas. Semua klausa di dalam kalimat majemuk setara sama kedudukannya sehingga tidak ada satu klausa pun yang menjadi bagian dari klausa yang lain. Kalimat majemuk setara ditandai dengan penggunaan konjungtor koordinatif, dan, atau, serta, dan tetapi. Sebenarnya masih ada konjungtor yang lain, seperti sedangkan, lalu, dan kemudian. Namun, konjungtor itu tidak lazim digunakan dalam penormaan suatu undang-undang.

Sementara itu, kalimat majemuk bertingkat merupakan kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih, tetapi klausa yang ada tidak sama kedudukannya karena ada yang menjadi klausa utama dan ada yang menjadi

klausa bawahan. Klausa utama lazim disebut induk kalimat dan klausa bawahan lazim disebut anak kalimat. Induk kalimat merupakan klausa yang mampu berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas, tetapi anak kalimat tidak mampu berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas karena anak kalimat sangat bergantung pada induk kalimat, Klausa bawahan merupakan bagian dari klausa utama. Tanpa klausa utama (induk kalimat), klausa bawahan (anak kalimat) belum mampu mengungkapkan informasi secara lengkap. Kalimat majemuk bertingkat ditandai dengan penggunaan konjungsi subordinatif seperti meskipun, walaupun, jika, apabila, dan bahwa. Permasalahan yang sering timbul dalam ragam bahasa perundang-undangan berkisar pada penggunaan kalimat majemuk dalam setiap perumusan suatu norma seperti tampak pada contoh berikut:

- (1) bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

Kedua contoh di atas belum mengungkapkan suatu gagasan secara utuh.

Hal itu disebabkan kedua contoh di atas merupakan bagian dari klausa sebelumnya, atau masih berupa anak kalimat. Klausa utama kalimat tersebut ialah dengan rahmat Tuhan yang Maha Esa Presiden Republik Indonesia

menimbang. Suatu konstruksi akan menjadi kalimat apabila konstruksi itu telah mengungkapkan gagasan secara utuh. Jika belum dapat mengungkapkan gagasan secara utuh, konstruksi itu disebut k/ausa. Untuk itu, kehadiran klausa sebelumnya bersifat wajib. Jika tidak ada klausa sebelumnya, klausa (1-2) di atas tidak akan menjadi suatu kalimat. Apabila klausa sebelumnya dimunculkan, secara lengkap kedua contoh tersebut menjadi sebagai berikut.

- (3) Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia menimbang bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun '1945.
- (4) Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia menimbang bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional;

Contoh (3-4) mengungkapkan informasi secara lengkap sehingga disebut kalimat, yaitu kalimat majemuk bertingkat. Suatu konstruksi disebut kalimat jika unsur utama kalimat telah terpenuhi, yaitu Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa pada kalimat (3-4) berfungsi sebagai keterangan; Presiden Republik Indonesia pada kalimat (3-4) berfungsi sebagai subjek; menimbang pada kalimat (3-4) berfungsi sebagai predikat; serta bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 pada kalimat (3) dan bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya ditaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berketanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, sefta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional pada kalimat (4) berfungsi sebagai objek anak kalimat.

Apabila anak kalimat pada contoh (3) dianalisis, tampak bahwa konstituen kesehatan merupakan kata benda (nomina) yang berfungsi sebagai subjek, konstituen merupakan merupakan kata kerja yang berfungsi sebagai predikat, konstituen hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan merupakan frasa koordinatif yang berfungsi sebagai pelengkap, dan konstituen sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud datam Pancasila dan IJndang Undang Dasar Negara Repubtik Indonesia Tahun 1945 merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan. Jika dirumuskan, anak kalimat itu berstruktur konjungtor subjek-predikat-pelengkap-keterangan.

Apabila anak kalimat pada contoh (4) dianalisis, tampak bahwa konstituen setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya merupakan frasa kata benda yang berfungsi sebagai subjek, konstituen dilaksanakan merupakan kata kerja pasif yang berfungsi sebagai predikat, konstituen dengan berdasarkan

prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan, dan konstituen dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional merupakan frasa preposisional berfungsi sebagai keterangan. Jika dirumuskan, anak kalimat itu berstruktur konjungtor-subjek-predikat-keterangan-keterangan.

Paparan di atas menjelaskan bahwa kehadiran subjek dan predikat, baik dalam induk kalimat maupun dalam anak kalimat bersifat wajib hadir (wajib ada) dalam setiap kalimat, sedangkan kehadiran fungsi kalimat yang lain, seperti objek, pelengkap, dan keterangan sangat bergantung pada fungsi predikat. Jika predikatnya berupa kata kerja transitif, kata kerja itu harus diikuti objek, baik objek itu berupa kata, frasa, maupun klausa. Akan tetapi, jika predikatnya bukan berupa kata kerja transitif (bisa verba intransitif atau verba pasif), yang mengikuti predikat biasanya berupa pelengkap atau keterangan. Yang menjadi permasalahan dalam perundang-undangan adalah bahwa menimbang merupakan kata kerja transitif sehingga wajib diikuti objek yang biasanya berupa anak kalimat. Anak kalimat biasanya berupa klausa sehingga unsurwajib klausa, yaitu subjek dan predikat harus ada.

### C. Kelemahan Budaya Hukum

Budaya hukum adalah ide-ide, sikap, harap, pendapat, dan lain-lain yang berhubungan dengan hukum (bisa positif/negatif)<sup>188</sup>. Lebih jelas, Friedman mendeskripsikan dalam tulisannya sebagai berikut:

*By this we mean people's attitudes toward law and the legal system-their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system. ...The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert-a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*<sup>189</sup>

Budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya seperti ikan yang mati terkapar di luar air, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.

Selanjutnya Marzuki menjelaskan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang

<sup>188</sup> *hukum.uns.ac.id, Op.Cit*

<sup>189</sup> Lawrence M friedmen, *Op.Cit*

berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.<sup>190</sup>

Budaya hukum dikaitkan dengan budaya politik dimana budaya politik merupakan sistem nilai dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh masyarakat. Almond dan Verba mendefinisikan budaya politik sebagai sikap orientasi yang khas warga negara terhadap sistem politik dan beragam bagiannya, dan sikap terhadap peranan warga negara yang ada dalam sistem itu. Dengan kata lain, bagaimana distribusi pola-pola orientasi khusus mampu mencapai tujuan politik di antara masyarakat bangsa itu.<sup>191</sup>

Budaya politik merupakan produk dari proses pendidikan atau sosialisasi politik dalam sebuah masyarakat. Dengan sosialisasi politik, individu dalam negara akan menerima norma, sistem keyakinan, dan nilai-nilai dari generasi sebelumnya, yang dilakukan melalui berbagai tahap, dan dilakukan oleh bermacam-macam agen, seperti keluarga, saudara, teman bermain, sekolah (mulai taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi), lingkungan pekerjaan, dan media massa, seperti radio, TV, surat kabar, majalah, dan internet.

Akan tetapi, menurut saya, proses sosialisasi atau pendidikan politik di Indonesia tidak memberikan ruang yang cukup untuk memunculkan civil

---

<sup>190</sup> M. Laica Marzuki, dalam Yliandri, *Op. cit*

<sup>191</sup> Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2013, hlm. 109

society, yaitu suatu masyarakat yang mandiri, yang mampu mengisi ruang publik, sehingga mampu membatasi kekuasaan negara yang berlebih-lebihan. Ada beberapa alasan utama mengapa pendidikan politik di Indonesia tidak memberikan peluang yang cukup untuk memunculkan civil society, yaitu sebagai berikut.

1. Dalam masyarakat kita, anak-anak tidak dididik untuk menjadi insan yang mandiri. Anak-anak, bahkan mengalami alienasi dalam politik keluarga. Sejumlah keputusan penting dalam keluarga, termasuk keputusan tentang nasib anak, merupakan domain orang dewasa, dan anak-anak tidak dilibatkan sama sekali. Keputusan anak untuk memasuki sekolah atau universitas banyak ditentukan oleh orangtua atau orang dewasa dalam keluarga. Demikian juga, keputusan tentang pilihan jodoh si anak. Akibatnya, anak akan tetap bergantung kepada orangtua. Tidak hanya setelah selesai pendidikan, tetapi juga setelah memasuki dunia kerja. Berbeda sekali dengan di Barat. Di sana, anak diajari untuk mandiri dan terlibat dalam diskusi keluarga menyangkut hal-hal tertentu. Di Barat, semakin bertambah umur anak, semakin sedikit bergantung kepada kedua orangtuanya. Sementara itu, di Indonesia sering tidak ada hubungan antara bertambahnya umur anak dengan tingkat kebergantungan kepada orangtua, kecuali anak sudah menjadi “orang” seperti kedua orangtuanya.

2. Tingkat politisasi sebagian terbesar masyarakat kita sangat rendah. Kalangan keluarga miskin, petani, buruh, dan sebagainya tidak memiliki kesadaran politik yang tinggi karena mereka lebih terpaku pada kehidupan ekonomi daripada memikirkan segala sesuatu yang bermakna politik. Bagi mereka, ikut terlibat dalam wacana publik tentang hak-hak dan kewajiban warga negara, hak-hak asasi manusia dan sejenisnya, bukanlah skala prioritas yang penting. Oleh karena itu, tingkat sosialisasi politik warga masyarakat seperti ini baru pada tahap yang bersifat kognitif, bukan menyangkut dimensi-dimensi yang bersifat evaluatif. Oleh karena itu, wacana tentang kebijakan pemerintah yang menyangkut masalah-masalah penting bagi masyarakat menjadi tidak penting untuk mereka karena ada hal lain yang lebih penting, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar tersebut.
3. Setiap individu yang berhubungan secara langsung dengan negara tidak mempunyai alternatif lain, kecuali mengikuti kehendak negara, termasuk dalam hal pendidikan politik. Jika kita amati, pendidikan politik di Indonesia lebih merupakan sebuah proses penanaman nilai-nilai dan keyakinan yang diyakini oleh penguasa negara. Hal itu terlihat dengan jelas, bahwa setiap individu wajib mengikuti pendidikan politik melalui program P4. Individu sejak usia dini sudah dicekoki keyakinan, yang sebenarnya adalah keyakinan kalangan penguasa, yaitu mengikuti P4 sejak memasuki

SLTP, SMU, Perguruan Tinggi, dunia kerja, dan sebagainya. Proses pendidikan politik melalui media massa sedikit lebih terbuka dan individu dapat dengan leluasa untuk menentukan pilihannya menyangkut informasi yang dapat dipertanggungjawabkan kebenaran dan ketepatannya.



## BAB V

# REKONSTRUKSI REGULASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA

### A. Perbandingan Pembentukan Undang-Undang Di Beberapa Negara

#### 1. Proses Pembentukan Undang-Undang Di Belanda

Sebuah rancangan undang-undang haruslah dahulu dipertimbangkan oleh Raad van Staten sebelum dapat dibahas. Raad van Staten adalah sebuah lembaga negara yang bertugas untuk memberikan pertimbangan semacam Dewan Pertimbangan Agung. Pemerintah Belanda mengirimkan rancangan undang-undang yang hendak diajukannya kepada *Staten General*, Perubahan undang-undang juga harus berdasarkan pertimbangan dari *Staten General*. Hal ini tertulis dalam Konstitusi Belanda Pasal 73 ayat (1) yang menyebutkan jika sebuah rancangan undang-undang akan disahkan, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada *Staten General* atau divisi dari *Staten General*. *Staten General* adalah perwakilan dari seluruh warga negara Belanda sebagai Parlemen yang terdiri dari *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*. Anggota-anggota dari *Tweede Kamer* dipilih langsung oleh warga Belanda sedangkan

anggota-anggota dari *Eerste Kamer* tidak dipilih secara langsung tapi dipilih oleh perwakilan dari negara-negara bagian.<sup>192</sup>

Anggota Parlemen dapat mengajukan sebuah rancangan undang-undang. Baik rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Tweede Kamer* maupun oleh anggotaparlemen, prosesnya sama yaitu harus terlebih dahulu diajukan kepada *Staten General* untuk mendapatkan rekomendasi. Selanjutnya rancangan undang-undang tersebut diteruskan kepada kepala Negara, dan Ratu Belanda yang menandatangani sebuah *royal message* untuk dilampirkan dalam rancangan undang-undang tersebut. Selain *royal message* tersebut dalam pengajuan pembahasannya juga harus dilampirkan surat rekomendasi dari *staten general*, dan harus juga dilampirkan memorandum berisikan penjelasan atas tujuan dan isi dari setiap bagian rancangan undang-undang tersebut.<sup>193</sup>

Sebuah rancangan undang-undang berdasarkan topik yang diaturnya merupakan subyek penelitian lebih lanjut oleh panitia khusus di *Tweede Kamer*. Ada berbagai cara bagi panitia tersebut untuk meneliti rancangan undang-undang yang diajukan. Pihak-pihak yang berkepentingan atas sebuah rancangan undang-undang dapat memberikan opini pada waktu

---

<sup>192</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>193</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

diselenggarakan *public hearing*. Kadangkala panitia khusus dapat mengadakan *hearing* di tempat lain dan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai masalah yang hendak diatur dalam rancangan undang-undang yang diajukan. Panitia khusus dapat juga meminta keterangan dari badan-badan penasihat pemerintah, seperti badan perencanaan atau biro statistik ataupun narasumber ahli. Jika panitia khusus telah cukup mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan rancangan undang-undang tersebut maka partai-partai di parlemen lalu memberikan pandangannya secara tertulis.<sup>194</sup>

Berdasarkan *Rule of Procedure of the Tweede Kamer* Pasal 92 mengenai *Legislative Report*

- (1) *Before the committee starts to consider a bill, the clerk of the committee shall advise on whether it is desirable that a legislative report is published on the bill.*
- (2) *A legislative report shall be drawn up by the clerk of the committee.*<sup>195</sup>

Sekretaris panitia khusus akan membuat sebuah laporan yang dikirimkan kepada seluruh anggota *tweede kamer* dan kepada pemerintah, pihak pemerintah akan menanggapi semua catatan dan pertanyaan yang diberikan oleh anggota panitia khusus ini dalam laporan tersebut.<sup>196</sup>

Menurut *Rule of Procedure of the Tweede Kamer* Pasal 93

---

<sup>194</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>195</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/rules\\_of\\_procedure/index.jsp#Titlelink9](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/rules_of_procedure/index.jsp#Titlelink9), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>196</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

- (1) *The members of the House shall be entitled to submit their written comment on a bill to the Committee within such period as the Committee decides. Notices of the said period shall be given to the members of the House.*
- (2) *The Committee shall determine the period referred to in the first paragraph within fourteen days of the date on which the bill is referred to it.*

*The Committee may decide that the comments of the members of the House shall be submitted not only in writing in the manner provided for in paragraph 1 but also at a meeting open to all members of the House. Each member of the House shall be entitled to take part in a meeting as referred to in the first sentence.*

Setelah persiapan oleh panitia khusus ini selesai, Presiden *Tweede Kamer* mengusulkan supaya rancangan undang-undang tersebut diagendakan dalam rapat paripurna. Menteri dan Sekretaris Negara kemudian mewakili pihak pemerintah dalam pembahasan di rapat paripurna untuk menjelaskan maksud rancangan undang-undang yang diajukan dan harus mempertahankan proposal pengajuan rancangan undang-undang tersebut dalam persidangan di majelis *Tweede Kamer*. Dalam pembahasan di rapat paripurna para anggota parlemen dapat mempergunakan hak mereka untuk mengubah rancangan undang-undang yang diajukan. Jika rancangan undang-undang tersebut telah disetujui atau disetujui dengan perubahan kemudian Presiden *Tweede Kamer* akan mengirimkan rancangan undang-undang yang telah disetujui tersebut kepada *Eerste Kamer*. *Eerste Kamer* hanya boleh

menerima atau menolak sebuah rancangan undang-undang, *Eerste Kamer* tidak boleh mengubah sebuah rancangan undang-undang.

Berdasarkan *Rule of procedure of the Tweede Kamer* Pasal 91 bahwa *on the proposal of the committee, the House may decide that a general debate should be held on a bill before the Committee starts to consider it.*<sup>197</sup>

Jika sebuah rancangan undang-undang harus melalui tahap persiapan maka tahap ini dilalui melalui proses korespondensi antara pihak panitia dengan pihak pemerintah, pertanyaan-pertanyaan dan pandangan-pandangan dari partai-partai di parlemen ditulis dalam sebuah dokumen yang kemudian akan dikirimkan kepada pihak pemerintah. Pihak pemerintah kemudian akan membalas dalam bentuk sebuah nota atau memorandum. Proses korespondensi ini bisa berlangsung beberapa kali, namun jika dilakukan sekali sudah dianggap cukup.<sup>198</sup> Dalam persidangan di *Eerste Kamer* naskah rancangan undang-undang tersebut kemudian dikaji oleh panitia dari parlemen, panitia ini yang kemudian mempertimbangkan apakah rancangan undang-undang tersebut akan dibahas langsung oleh kedua kamar atau perlu melalui tahap persiapan terlebih dahulu. Sebuah rancangan undang-undang

---

<sup>197</sup>[http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/rules\\_of\\_procedure/index.jsp#Titlelink9](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/rules_of_procedure/index.jsp#Titlelink9), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>198</sup><http://www.eerstekamer.nl/howarebillsdealtwithbythesenate>). diakses pada tanggal 11 Januari 2023

dapat diagendakan dalam rapat penuh kedua kamar tanpa melalui tahap persiapan.<sup>199</sup>

Dalam prakteknya pernyataan yang dibuat oleh pihak pemerintah dalam pembahasan sebuah rancangan undang-undang di rapat dengan pihak *Eerste Kamer* dapat dijadikan pegangan menginterpretasikan sebuah undang-undang ketika rancangan undang-undang tersebut kemudian telah disahkan.<sup>200</sup>

Anggota *Eerste Kamer* dapat melakukan proses konsultasi internal dan eksternal. Konsultasi internal dilakukan oleh pihak partai-partai di parlemen dengan panitia yang berkaitan, sedangkan konsultasi eksternal dilakukan dengan warga masyarakat atau organisasi-organisasi tertentu. Kadangkala para anggota *Eerste Kamer* menerima kunjungan delegasi dari warga masyarakat. *Eerste Kamer* dapat mengadakan proses mendengar pendapat dengan warga masyarakat untuk kepentingan pembahasan sebuah rancangan undang-undang.<sup>201</sup>

Jika sebuah rancangan undang-undang telah melewati proses pembahasan di *Eerste Kamer* kemudian naskah tersebut akan dikembalikan

<sup>199</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/rules\\_of\\_procedure/index.jsp#Titlelink9](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/rules_of_procedure/index.jsp#Titlelink9), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>200</sup> <http://www.eerstekamer.nl/whatisthefunctionofthesenate>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>201</sup> <http://www.eerstekamer.nl/whatsedomembersofthesenatedo> diakses pada tanggal 11 Januari 2023

kepada Ratu Belanda untuk ditandatangani, menteri atau menteri-menteri yang terkait juga menandatangani. Setelahnya naskah ini dikirimkan kepada menteri kehakiman yang juga akan menandatangani naskah rancangan undang-undang tersebut.

Rancangan undang-undang resmi menjadi undang-undang duapuluh hari semenjak diumumkan dalam buletin undang-undang yang merupakan jurnal resmi dari pemerintah untuk mengumumkan undang-undang yang terbaru.<sup>202</sup> Hal ini sesuai dengan ketentuan Konstitusi Belanda Pasal 88 *The publication and entry into force of Acts of Parliament shall be regulated by Act of Parliament. They shall not be enter into force before they have been published.*<sup>203</sup>

Dewan atau anggota dewan yang mengajukan rancangan undang-undang harus menjelaskan maksud dan tujuan dari rancangan undang-undang, dan harus mempertahankan proposal pengajuannya, ini jika sebuah rancangan undang-undang diajukan oleh dewan atau anggota dewan. Pihak menteri yang terkait dan sekretaris negara harus menghadiri sidang pembahasan rancangan undang-undang ini dalam rapat paripurna di *Eerste Kamer*. Para menteri terkait, menteri kehakiman dan Ratu Belanda akan

---

<sup>202</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp)., diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>203</sup> [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

menandatangani rancangan undang-undang tersebut yang kemudian juga akan diumumkan dalam bulletin undang-undang.<sup>204</sup>

## 2. Proses Pembentukan Undang-Undang Di Jerman

Ada tiga pihak yang akan terlibat dalam pembentukan undang-undang di Jerman yaitu *The Federal Government*, *Bundestag*, dan *Bundesrat*. Pihak *Federal Government* yang paling sering untuk mengajukan inisiatif pembentukan undang-undang dan sekitar dua pertiga undang-undang di Jerman merupakan inisiatif dari *Federal Government*.<sup>205</sup>

*Federal Government* pihak *Bundesrat* juga dapat berinisiatif dalam mengajukan undang-undang. Sebuah undang-undang haruslah mendapat persetujuan dari *Bundesrat* sebagai perwakilan dari 16 negara bagian di Jerman berdasarkan Pasal 50 *Grundgesetz*.<sup>206</sup>

Jika sebuah undang-undang merupakan inisiatif dari *Bundestag* maka setidaknya harus mendapat dukungan dari lima persen aggotanya yaitu 5 persen dari 614 anggota, jadi setidaknya didukung oleh 31 orang anggota.<sup>207</sup>

Inisiatif pembentukan undang-undang di Jerman yang berasal dari *Bundesrat* haruslah terlebih dahulu disampaikan kepada pihak Pemerintah Pusat Jerman

<sup>204</sup> [http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>205</sup> [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>206</sup> [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>207</sup> [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

untuk diteruskan kepada pihak *Bundestag*, jika inisiatif berasal dari pihak Pemerintah Pusat Jerman maka akan diajukan terlebih dahulu ke *Bundesrat* untuk dikaji terlebih dahulu yang dikenal sebagai *First Reading*, selain itu pihak pemerintah harus membuat sebuah dokumen yang berisi mengenai penjelasan rancangan undang-undang tersebut. Hasil kajian *first reading* dan dokumen keterangan rancangan undang-undang dari pemerintah tersebut kemudian dikirimkan ke *Bundestag*.<sup>208</sup>

### 3. Pembentukan Undang-Undang Di Amerika

Berdasarkan *United States of America Constitution* Article I, Section 1, of the United States

“All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”

Kekuasaan legislative di Amerika berada ditangan Parlemen (*Congress*) yang terdiri dari Senat dan *The House of Representatives* (*House*). Kekuatan suara dari seorang senator dan seorang anggota *House* adalah sama besar. Di Parlemen Amerika tidak dikenal fungsi *Upper House* dan *Lower House*, kedua lembaga ini di Amerika mempunyai kekuatan sama besar. Fungsi utama parlemen di Amerika adalah membentuk undang-undang.<sup>209</sup>

<sup>208</sup>[http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebungen/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebungen/gezetgebung-en-node.html_nnn=true), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>209</sup><http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

Sebuah rancangan undang-undang dapat berasal dari anggota dewan dan dapat juga berasal dari pemerintah yang dikenal dengan “*The Executive Communication*” yaitu surat permohonan yang dilampiri dengan draft rancangan undang-undang yang diajukan kepada juru bicara *House* dan Ketua Senat.<sup>210</sup>

Sebuah rancangan undang-undang dapat menjadi sebuah undang-undang hanya jika:

1. Presiden menyetujui.
2. Presiden tidak menyetujui yang kemudian dikembalikan kepada Parlemen dalam jangka waktu 10 hari setelah diterima (kecuali jika jatuh di hari minggu pada hari kesepuluh maka diundur sehari), ini disebut sebagai veto.
3. Apabila 2/3 anggota Parlemen tetap menyetujui rancangan tersebut menjadi undang-undang walau telah di veto oleh Presiden.
4. Jika Presiden tetap tidak mau menandatangani rancangan undang-undang tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat menjadi undang-undang, ini dikenal sebagai *pocket veto*.<sup>211</sup>

Proses pembahasan sebuah rancangan undang-undang, Panitia rancangan undang-undang tersebut akan mencari masukan-masukan dari beberapa pihak diantaranya departemen-departemen pemerintah terkait, atau lembaga- lembaga Negara. Dan jika sebuah rancangan undang-undang dianggap penting maka dapat diagendakan sebuah *public hearing* yang diumumkan di media massa minimal seminggu sebelum pelaksanaannya dan

---

<sup>210</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>211</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

juga diundang secara khusus untuk hadir orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu. Mekanisme ini disebut *first reading*.<sup>212</sup>

Panitia rancangan undang-undang akan mencari masukan-masukan dari beberapa pihak diantaranya dari departemen-departemen pemerintahan atau lembaga-lembaga Negara. Sebuah rancangan undang-undang yang krusial dapat diagendakan dalam forum *public hearing* yang diumumkan di media massa minimal seminggu sebelum pelaksanaannya dan juga dapat diundang secara khusus pihak-pihak tertentu di masyarakat yang berkepentingan langsung terhadap permasalahan yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.

Panitia rancangan undang-undang wajib untuk membuat laporan tertulis yang berisi isu permasalahan yang hendak diatur, tujuan pengaturan dan ruang lingkup pengaturan. Dalam laporan ini setidaknya memuat hal-hal:

1. Pandangan dari panitia rancangan undang-undang ini mengenai masalah yang akan diatur ini beserta rekomendasi berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan oleh panitia ini.
2. Perubahan anggaran jika akan mempengaruhi anggaran belanja negara yang sedang berjalan.
3. Gambaran mengenai bagaimana pelaksanaan dan tujuan pengaturan tersebut secara umum termasuk mengenai *impact* yang ingin dihasilkan.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>213</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

Setelah pertemuan pertama *first reading* diteruskan dalam pembahasan *second reading* untuk membahas pasal-perpasal, setelah pasal-perpasal tersebut dibacakan kemudian dapat diajukan perubahan terhadap rumusan pasal tersebut. Dalam proses ini jika anggota *House* masih belum terdapat persetujuan dapat dibentuk "*Committee Rises*" untuk untuk membahas ulang rancangan undang-undang tersebut, jika rumusan yang ada telah disetujui maka akan dibahas lebih lanjut dalam *third reading*. Lalu naskah rancangan undang-undang tersebut dicetak untuk dibagikan kepada pihak *House* dan Senat.<sup>214</sup>

Setelah dokumen *second reading* diterima senat maka secara individu atau kelompok senat akan memberikan pandangannya. Setelah proses pembahasan di senat selesai dokumen tersebut dikembalikan (disertai dengan perubahan jika ada) kepada pihak *House* melalui juru bicara *House*. Jika usulan perubahan dari senat tidak terlalu berbeda dengan *House* maka biasanya usulan tersebut dapat langsung diterima dan usulan rancangan undang-undang ini dapat langsung dipresentasikan kepada Presiden Amerika, namun jika usulan perubahannya banyak perbedaan maka akan ada pembahasan ulang di *House* atas rancangan tersebut. (How our law are made.<sup>215</sup> Jika pihak *House* masih belum bisa menerima usulan perubahan dari

---

<sup>214</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>215</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

Senat maka rancangan undang-undang tersebut kemudian dibahas oleh kedua kamar dalam satu sidang bersama. Dari forum ini kemudian dibuat laporan sidangnya.<sup>216</sup>

Jika sebuah rancangan undang-undang berasal dari *House*, maka usulan rancangan undang-undang tersebut kemudian akan dikirimkan kepada *House* untuk dibahas, jika disetujui maka diteruskan kepada tahap berikutnya, namun jika masih belum dapat diterima maka akan dikembalikan lagi kepada Senat.<sup>217</sup>

Setelah sebuah naskah rancangan undang-undang telah disepakati oleh kedua kamar maka draft tersebut dikirimkan kepada Presiden Amerika untuk mendapat persetujuan. Rancangan undang-undang tersebut dikirimkan oleh pihak yang mengusulkan kepada sekretaris *White House* yang kemudian akan memberikan tandatangan hal ini sudah cukup dan dianggap bahwa naskah rancangan undang-undang tersebut telah dipresentasikan di depan Presiden Amerika. Copy naskah ini kemudian akan dikirimkan kepada departemen-departemen pemerintahan yang terkait untuk dimintai pertimbangannya. Presiden menyetujui dan menandatangani maka akan menjadi undang-undang, namun jika Presiden memveto maka dikembalikan

---

<sup>216</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>217</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

kepada pihak pengusul disertai dengan alasan-alasan penolakannya agar rancangan tersebut dibahas ulang lagi, namun jika 2/3 anggota parlemen menolak veto tersebut, rancangan undang-undang ini akan menjadi undang-undang. Rancangan undang-undang yang telah menjadi undang-undang akan diundangkan dalam "The State at Large" semacam lembaran negara untuk diberi nomor undang-undangnya dan akan berlaku efektif setelah diumumkan dalam *State at Large* tersebut.<sup>218</sup>

#### 4. Pembentukan Undang-Undang Di Filipina

Pengajuan undang-undang baik di Senat maupun di *House* sama prosedurnya, kebanyakan Senat dalam mengajukan sebuah rancangan undang-undang juga berdasarkan permintaan dari pihak eksekutif. Setiap tahun Presiden Filipina akan mengumumkan arah kebijakan legislasinya dalam *State of the Nation Address*, staf-staf dari departemen-departemen pemerintah dan lembaga-lembaga negara kemudian akan mengirimkan proposal legislasi baik kepada Senat maupun *House* berdasarkan program legislasi tersebut.<sup>219</sup>

Parlemen adalah pihak yang dapat mengajukan sebuah rancangan undang-undang. *House* dan Senat dapat secara bersama-sama berinisiatif

<sup>218</sup> <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>219</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

untuk mengajukan sebuah rancangan undang-undang dalam rangka untuk mempercepat proses pembahasannya.<sup>220</sup>

Rancangan undang-undang hanya akan dibacakan judul dan nama pengusulnya saja dalam *Chamber* (Kamar), pembahasan lebih lanjut akan dilakukan dalam komisi-komisi yang ada di dewan yang sesuai dengan permasalahan yang akan diaturnya. Pembacaan judul rancangan undang-undang ini dikenal sebagai *first reading*.<sup>221</sup>

Panitia komisi kemudian akan membuat laporan pembahasan di dalam komisi ini mengenai tujuan dan lingkup pengaturan, menerangkan perubahan-perubahan apa yang terjadi selama proses pembahasan, dan memberbandingkan dengan undang-undang yang berlaku yang ada.<sup>222</sup>

Pihak yang mengajukan rancangan undang-undang kemudian akan membacakan proposal pengajuannya dalam sidang di Senat. Kemudian akan dibuka sesi untuk mencari fakta pro dan kontra permasalahan yang akan diatur tersebut yang jika disetujui proses akan berlanjut kepada *third reading*, jika sidang tidak menyetujui maka laporan dari sidang komisi dan naskah asli akan disandingkan untuk dipakai dalam *third reading*.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>221</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>222</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>223</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

Naskah hasil proses *second reading* kemudian akan dibagikan kepada anggota dewan, namun proses pembahasannya hanya dengan membacakan judul rancangan undang-undang tersebut yang kemudian dilakukan proses voting untuk membuat kesepakatan. Jika telah ada persetujuan bersama maka naskah tersebut kemudian dikirimkan kepada *House* untuk mendapat persetujuan bersama, proses pembahasan di *House* sama dengan mekanisme pembahasan di *Senat* yaitu melalui *first reading*, *second reading*, dan *third reading*.<sup>224</sup>

Jika kedua *Chamber* (Kamar) di Parlemen telah menyetujui dokumen *third* naskah tersebut kemudian akan diundangkan. Sedangkan bila tidak tercapai persetujuan diagendakan sebuah sidang bersama di Parlemen yang dihadiri oleh anggota-anggota dari kedua *Chamber* (Kamar) tersebut. Setelah mendapat persetujuan bersama naskah tersebut dikirimkan ke Malacanang untuk ditandatangani oleh Presiden Filipina. Apabila Presiden menolak untuk menandatangani maka naskah tersebut dapat dikembalikan ke pengusulnya (veto) namun jika 2/3 anggota parlemen menolak veto ini maka tetap akan berlakumenjadi undang-undang. Presiden menolak untuk menandatangani tapi tidak mengembalikan kepada pengusulnya maka dalam waktu 30 hari setelah diterima akan efektif menjadi undang-undang.<sup>225</sup>

<sup>224</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

<sup>225</sup> [http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill), diakses pada tanggal 11 Januari 2023

## B. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berpijak atas asumsi dasar bahwa politik sangat menentukan wujud hukum atau hukum merupakan produk atas kegiatan politik, pertimbangan kekuatan atau kedudukan politik juga berpengaruh terhadap karakter dari setiap UU. Produk hukum lahir dari sebuah keputusan politik sehingga dapat dikatakan bahwa hukum merupakan kristalisasi pemikiran politik politisi. Meski ditinjau dari segi *das sollen* muncul pemikiran bahwa setiap kegiatan politik wajib tunduk pada hukum, sedangkan dari sisi *das sein* senyatanya hukum ditentukan oleh kegiatan politik.<sup>226</sup>

Peran dan fungsi hukum seringkali memperoleh intervensi dari kekuatan politik. Konfigurasi politik berkembang melalui tarik-menarik antara konfigurasi demokratis dan konfigurasi otoritarian. Pada saat yang sama, hukum sebagai variabel terikat juga dibagi menjadi hukum responsif dan hukum ortodoks. Konfigurasi demokratis cenderung menciptakan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi otoritarian cenderung menciptakan hukum yang ortodoks.

Kemudian produk hukum yang responsif berciri adanya partisipasi masyarakat secara terbuka sehingga melahirkan produk hukum yang memenuhi rasa keadilan. Sementara produk hukum yang ortodoks mencerminkan visi politik penguasa secara dominan. Prosedur pembuatan produk-produk hukum tersebut hanya

---

<sup>226</sup> Ide Bagus Gede, dkk, "Politik Hukum dan Quo Vadis Pembentukan Undang-Undang dengan Metode Omnibus Law di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 2-Juni 2022, hlm. 167

bersifat formalitas agar hukum beroperasi sebagai alat pembenaran demi terlaksananya kepentingan atau keyakinan Pemerintah.<sup>227</sup>

Selanjutnya, Prof. Mahfud mengkonsepkan politik hukum dengan mengkategorisasikan politik hukum menjadi beberapa bagian.<sup>228</sup> Pertama, cita atau cetak biru yang diharapkan dari pembentukan hukum tersebut. Kedua, proses politik yang melatarbelakangi pembentukan hukum tersebut. Ketiga, cara atau mekanisme apa yang menjadi ketentuan hukum tersebut dapat dilaksanakan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka ruang lingkup dalam kajian ini hanya terbatas pada cetak biru atau naskah akademik, serta proses politik atau legislasi yang terjadi dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.<sup>229</sup>

Jika mencermati naskah akademik, implikasi dibentuknya UU No. 13 Tahun 2022 pada prinsipnya sebagai tindak lanjut Pembentuk Undang-Undang terhadap Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Yaitu tentang perlunya pengaturan mengenai metode omnibus dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian memperjelas konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation), perbaikan kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan, pembentukan

---

<sup>227</sup> *Ibid*, hlm 168

<sup>228</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 56

<sup>229</sup> Vina Rohmatul Ummah, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 2, No. 2, Desember 2022, hal. 174

peraturan perundang-undangan berbasis elektronik, Perubahan sistem pendukung yaitu melibatkan pejabat fungsional lain yang terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>230</sup>

Dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan setidaknya terdapat 3 landasan yang wajib termuat dalam suatu naskah akademik, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Ketiga landasan tersebut merupakan pokok pikiran yang utama dalam pembentukan undang-undang.<sup>231</sup> Dengan kata lain bahwa ketiga landasan tersebut merupakan dasar dari penyusunan materi yang diatur dalam setiap pada yang termuat di dalam undang-undang, hal ini berarti ketiga landasan tersebut yang mendasari pembentukan undang-undang yang baik.<sup>232</sup>

1. Landasan Filosofis Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Landasan filosofis yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang tersebut berangkat dari amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Di dalam konsep negara hukum, negara menggunakan aturan hukum untuk mencapai tujuan negara. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum

---

<sup>230</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hlm. 3.

<sup>231</sup> Wahyu Widodo, Gunarto, Gjahhari, *Politik Hukum*, "Membangun Nilai Dasar Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila", Universitas PGRI Press, Semarang, 2016, hlm. 40

<sup>232</sup> *Ibid*, hlm. 90.

mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai ideologi hukum Indonesia, kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia, dan asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia.<sup>233</sup>

Ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundangundangan tidak dapat lepas dari intisari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Dalam konteks pembentukan peraturan perundangundangan, rakyat tidak hanya berdaulat setiap lima tahun sekali melalui pemilihan umum, namun juga dijunjung tinggi haknya untuk dapat menyampaikan pendapat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*), pun dalam setiap pembentukan peraturan perundang undangan perlu ditujukan untuk kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia.

2. Landasan Sosiologis Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sejak berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 masih terdapat kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. Kelemahan tersebut di antaranya yaitu banyaknya peraturan yang telah disusun baik di tingkat pusat maupun

---

<sup>233</sup> Vina Rohmatul Ummah., *Op.,Cit*, hlm. 175

daerah. Peraturan Pusat sebanyak 3.849 (tiga ribu delapan ratus empat puluh sembilan), Peraturan Menteri sebanyak 16,741 (enam belas ribu tujuh ratus empat puluh satu), Peraturan LPNK sebanyak 4.514 (empat ribu lima ratus empat belas), dan Peraturan Daerah sebanyak 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua).<sup>234</sup> Dengan banyaknya regulasi tersebut dapat mengakibatkan tumpang tindih pengaturan yang dapat mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dan timbulnya ego sektoral dari masing-masing instansi pembentuk peraturan.

Sebagai upaya mengatasi banyaknya peraturan tersebut dan untuk mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan terstandar maka dibutuhkan penataan dan perbaikan menggunakan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Serta pentingnya mewujudkan Partisipasi yang lebih bermakna (*meaningful participation*). Setidaknya dalam proses pembentukan undang-undang masyarakat dijamin terhadap, pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau

---

<sup>234</sup> Kementerian Hukum dan HAM, <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 25 November 2022

memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>235</sup>

Selanjutnya, berkaitan dengan tahapan sosialisasi/ penyebarluasan peraturan perundang-undangan harus dilakukan oleh pembentuk peraturan untuk memberikan informasi atau meminta masukan dari masyarakat atau pemangku kepentingan terutama kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas maupun peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan sedang.

3. Landasan Yuridis Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Demikian juga dengan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menurut Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Ketentuan a quo ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

---

<sup>235</sup> *Ibid*

Maka terhadap Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020 mengenai pengujian UU Cipta Kerja, Undang-Undang ini dibentuk. Dalam putusannya,

MK menyatakan bahwa metode omnibus dalam UU Cipta Kerja tidak memiliki dasar hukum pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan'.

Meskipun objek pengujiannya adalah UU Cipta Kerja, namun Putusan MK tersebut tidak hanya berimplikasi pada UU Cipta Kerja tetapi juga pada undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan undang-undang. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat salah satu alasan UU Cipta Kerja dinyatakan cacat formil adalah karena tata cara pembentukannya tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang. Dengan pertimbangan hukum tersebut, maka MK memerintahkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *Omnibus Law* yang mempunyai sifat kekhususan.

Oleh karena pertimbangan hukum dalam putusan tersebut merupakan *ratio decidendi*<sup>236</sup> yang menjadi dasar Mahkamah dalam melahirkan amar Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, maka perintah Mahkamah untuk segera membentuk landasan hukum penggunaan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat. Sehingga dibentuklah UU No. 13 Tahun 2022 ini guna menciptakan penataan sistem peraturan perundang-undangan yang terpadu.

Selain itu dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat secara maksimal dan lebih bermakna.<sup>237</sup> Meskipun Pasal 96 UU No. 12 tahun 2011 telah mengatur mengenai partisipasi masyarakat, namun pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tersebut menjadi salah satu landasan yuridis diperlukannya penyempurnaan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat menjadi lebih bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>236</sup> Ada 2 (dua) hal yang menjadi bagian dari pertimbangan hukum, yaitu *ratio decidendi* dan *obiter dictum*. *Ratio decidendi* merupakan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian pertimbangan ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum (lihat Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 204).

<sup>237</sup> Widayati, Problem Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, VOL IV No. 1 Januari-April 2007, hlm. 5

Secara konstitusionalitasnya, substansi yang menjadi pengaturan baru dalam UU No. 13 Tahun 2022 beberapa tidak mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Seperti pada kehendak pembentuk undang-undang untuk memberikan kesempatan perbaikan apabila terdapat kesalahan penulisan terhadap RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Sedangkan pada hakikatnya, tahap persetujuan bersama menjadi tahapan paling final dalam pembentukan undang-undang. Kemudian besarnya keterlibatan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dalam pembentukan revisi UU P3. Hal ini menyalahi struktur, pakem tugas, serta fungsi pokok kementerian negara yang selama ini menempatkan Kementerian Hukum dan HAM sebagai garda depan dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>238</sup>

Perubahan terhadap undang-undang yang menjadi dasar dari segala proses pembentukan peraturan perundang-undangan sudah sepatutnya untuk kepentingan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan perundang-undangan, sehingga dapat mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.<sup>239</sup> Namun, dengan adanya perubahan kedua UU P3 justru merefleksikan tujuan politik dari pembentuk undang-undang lebih besar daripada arah dan tujuan sesungguhnya dari pembentukan UU No. 13 Tahun 2022.

---

<sup>238</sup> Permohonan Pengujian Formil atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Nomor 82/PUU-XX/2022

<sup>239</sup> Kendry Tan dna Hari Sutra Disemadi, "Politik Hukum Pembentukan Hukum yang Responsif dalam Mewujudkan Tujuan Negara Indonesia", *Jurnal MetaYuridis*, Vol (2) No. 1 Maret 2022, hlm. 65

**C. Rekontruksi Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.**

1. Politik Hukum Pembentukan Perundang-Undangan Dengan Metode *Omnibus Law* Di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Disahkannya Undang-Undang No 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mempertegas mengenai kedudukan dan legalitas penggunaan metode *Omnibus Law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Apabila mengkaji mengenai kedudukan metode *Omnibus Law* di Indonesia, sebenarnya sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga telah ada.

Hal tersebut dapat dikaji dari sudut pandang sistem hukum di Indonesia, dimana metode *Omnibus Law* merupakan suatu bentuk undang-undang yang mengatur berbagai macam objek dalam satu instrument hukum. Sehingga, pada saat awal munculnya metode *Omnibus Law* muncul peristilahan

undang-undang payung untuk menggambarkan metode *Omnibus Law*<sup>240</sup>. Awalnya, banyak yang menentang penggunaan metode *Omnibus Law* sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini wajar, karena metode *Omnibus Law* pada saat itu tidak dikenal di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia<sup>241</sup>.

Metode yang lazimnya digunakan di Indonesia adalah metode kodifikasi dan kompilasi undang-undang. Dalam proses kodifikasi, penyusun undang-undang mengumpulkan sejumlah peraturan dan membukukannya dalam kitab undang-undang yang sederhana dan tersusun secara sistematis, sedangkan dalam metode *Omnibus Law* ketentuan yang tercakup di dalamnya mencakup topik yang beragam dan sering kali tidak berhubungan sehingga terlihat rumit dan jauh dari kata sederhana<sup>242</sup>. Diluar dari permasalahan dan kekuarangan yang ada, metode *Omnibus Law* sudah tepat untuk digunakan di Indonesia.

---

<sup>240</sup> Suryati, Ramanata Disurya, & Layang Sardana. Tinjauan Hukum Terhadap Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja. *Simbur Cahaya* (Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya), 28(1), 2021, hlm. 101

<sup>241</sup> Geofani Miltree Saragih. Kajian Filosofis Terhadap Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dari Perspektif Teori Jhon Austin Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU/XVII/2020. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial (JHPIS)*, 1(4), 2022 hlm. 38

<sup>242</sup> Anggraeny Arief, & Rizki Ramadani. Omnibus Law Cipta Kerja Dan Implikasinya Terhadap Konsep Dasar Perseroan Terbatas. *Jurnal Al-Adalah : Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 6(2), 2021, hlm 110.

Alasan utama yang membuat metode *Omnibus Law* penting untuk digunakan adalah karena pada dasarnya, Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami banyak permasalahan hukum baik secara hierarkis maupun secara harmonisasi hukum (vertikal maupun horizontal). Permasalahan ini timbul dari membludaknya produk hukum yang ada di Indonesia, terlalu banyak pengaturan yang diatur sampai tidak memperhatikan perundang-undangan lainnya. Jelas butuh waktu yang lama untuk memperbaiki tersebut, metode *Omnibus Law* dianggap dapat mengurangi beban masalah demikian.

Metode *Omnibus Law* secara tegas telah dapat digunakan di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penegasan mengenai metode *Omnibus Law* dituangkan di dalam Bagian Ketujuh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di lihat di dalam penjelasan undang-undang tersebut, ditegaskan bahwa *Omnibus Law* salah satu poin utama yang disempurnakan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan juga merupakan bagian dari tindak lanjut terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU,XVIII/2020. Eksistensi metode *Omnibus Law* dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian, metode *Omnibus Law* juga digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

## 2. Rekonstruksi Nilai

Pancasila merupakan dasar negara, ideologi negara, dan dasar filosofi negara. Dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Urutan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum dasar nasional dan sumber hukum itu didefinisikan sebagai sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.

Dengan demikian, dimana keseluruhan hukum, termasuk didalamnya peraturan perundang-undangan, harus didasarkan pada Pancasila. Peraturan perundang-undangan dimaksud meliputi UU, peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (presiden), peraturan daerah (perda), serta bentuk peraturan lainnya.

Apabila bangsa Indonesia menginginkan masyarakatnya menjadi masyarakat Pancasila, dalam arti masyarakat yang segala perbuatan dan hubungan antar manusianya dijiwai oleh Pancasila, maka salah satu alat yang efektif untuk mewujudkannya adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari oleh nilai-nilai Pancasila.

Para ahli sosiologi dan ahli hukum sudah sejak lama memaklumi bahwa *law is a tool of social engineering*, hukum adalah alat perekayasa sosial. Hukum, dalam arti peraturan perundang-undangan, merupakan alat yang efektif untuk mengubah perilaku masyarakat. Hal ini dapat dipahami karena hukum memiliki ciri yang tidak dipunyai oleh norma hidup lainnya, yakni sanksi yang bisa dipaksakan. Sementara, norma sosial, norma kesusilaan, norma agama, dan norma adat tidak memiliki sanksi yang bisa dipaksakan sebagaimana sanksi di dalam hukum.

Namun demikian, tidaklah mudah untuk dapat menginjeksi nilai-nilai Pancasila ke dalam tubuh peraturan perundang-undangan. Tantangan utama yang dihadapi adalah bagaimana membumikan nilai abstrak di dalam Pancasila ke dalam nilai-nilai konkret pasal-pasal peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, bagaimana memasukkan nilai-nilai Pancasila ke dalam norma-norma pasal ketentuan mengenai aturan paten, kandungan produk impor, dan sebagainya.

Kesulitan lain adalah terbatasnya forum internalisasi dan advokasi nilai-nilai Pancasila ke dalam rumusan peraturan perundang-undangan. Selama ini forum yang dapat disebutkan adalah forum harmonisasi dalam proses penetapan suatu rancangan perundang-undangan. Proses inipun masih perlu dimaksimalkan efektivitasnya untuk mendapatkan peraturan perundang-undangan yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Kesulitan selanjutnya adalah mendapatkan sumber daya manusia yang memahami nilai-nilai Pancasila, mengetahui ikhwal kebijakan publik pemerintah, dan sekaligus memahami penyusunan peraturan perundang-undangan.

Upaya yang dilakukan sejauh ini adalah mencoba memerinci masing-masing sila dalam Pancasila ke dalam nilai-nilai yang lebih konkret yang dulu disebut dengan butir-butir Pancasila. Hasil rincian ini tetap masih memerlukan rincian lagi, pendalaman, exercise, dan simulasi secara terus menerus sehingga didapatkan panduan praktis untuk menilai apakah suatu perbuatan atau hubungan hukum sesuai atau tidak dengan nilai-nilai Pancasila.

Penerapan nilai-nilai Pancasila dapat dilakukan sejak proses awal sampai akhir pembentukan peraturan perundang-undangan dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Pada tahap perencanaan misalnya, penerapan tersebut dapat dilakukan dengan memastikan arah pengaturan di dalam dokumen perencanaan telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Dokumen dimaksud dapat berupa program

legislasi nasional atau program penyusunan peraturan perundang-undangan kementerian/lembaga. Sementara pada tahap penyusunan, dilakukan *exercise* kesesuaian setiap norma pasal dengan nilai-nilai Pancasila. Demikian seterusnya sampai dengan tahap pengundangan.

Secara teknis perancangan peraturan perundang-undangan, selain dalam rumusan pasal-pasal, nilai-nilai Pancasila dapat juga dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan melalui konsideran menimbang, khususnya pada bagian yang merumuskan landasan filosofis yang menyatakan bahwa peraturan yang dibentuk sesuai dengan pandangan hidup dan nilai-nilai falsafah bangsa Indonesia. Demikian juga di dalam penjelasan umum suatu undang-undang dan peraturan daerah.

Terkait dengan sumber daya manusia, diperlukan orang-orang yang terlatih untuk menyebarluaskan cara menilai suatu norma peraturan perundang-undangan sesuai atau tidak dengan nilai-nilai Pancasila. Orang-orang dimaksud perlu mendapatkan pelatihan khusus untuk dapat menguasai nilai-nilai Pancasila, kebijakan publik, dan teknis peraturan perundang-undangan secara sekaligus.

Terkait proses advokasi nilai-nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan, orang-orang yang telah terlatih sebagaimana dimaksud di atas, hendaknya terlibat di dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga didapatkan *sense* bagaimana memasukkan nilai-nilai

Pancasila ke dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, menggunakan proses *learning by doing* untuk menemukan metode yang efektif untuk memasukkan nilai-nilai Pancasila ke dalam peraturan perundang-undangan.

Saat ini tengah disusun indikator nilai-nilai Pancasila yang akan dijadikan sebagai pedoman pengujian kesesuaian peraturan perundang-undangan terhadap Pancasila. Apabila indikator tersebut kelak menjadi pedoman bagi lembaga negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, dan pemerintahan desa dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka perlu dipastikan kehadiran orang-orang yang telah dilatih untuk memastikan kandungan nilai-nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan dalam forum-forum pembahasan peraturan perundang-undangan.

Di samping upaya memasukkan nilai-nilai Pancasila ke dalam peraturan perundang-undangan melalui proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan peraturan perundang-undangan, harus dilakukan pula upaya pada proses setelah peraturan perundang-undangan itu ditetapkan. Proses tersebut bisa dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang baru ditetapkan atau peraturan perundang-undangan secara keseluruhan. Untuk proses reviu peraturan perundang-undangan secara keseluruhan, dapat dilakukan kerja besar yakni mengevaluasi dan menilai peraturan perundang-undangan secara keseluruhan sehingga dapat

dipastikan semua peraturan perundang-undangan telah sejalan dengan nilai-nilai Pancasila. Hasil kerja tersebut menjadi bahan untuk memperkuat, mengubah, menggabungkan, atau mencabut suatu peraturan perundang-undangan yang ada.

Pada akhirnya, partisipasi dan peran aktif masyarakat terhadap penerapan nilai-nilai Pancasila juga akan menentukan keberhasilan penerapan nilai-nilai Pancasila ke dalam peraturan perundang-undangan dengan baik. Dengan adanya partisipasi masyarakat ini dapat diminimalkan terjadinya ketidaksielarasan substansi peraturan perundang-undangan dengan nilai-nilai Pancasila.

### 3. Rekonstruksi Norma

Peranan bahasa hukum mempunyai makna penting dalam perumusan norma undang-undangan. Bahasa perundang-undangan mempunyai corak tersendiri walaupun tetap menggunakan kaidah tata Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Karena itu dalam penyusunannya para perancang peraturan perundang-undangan diwajibkan menguasai bahasa hukum, dan juga mengerti akan ragam-ragam bahasa peraturan perundang-undangan serta pemilihan kata atau istilah yang sesuai dengan kaidah Bahasa Indonesia agar kelak peraturan perundang-undangan yang dihasilkan adalah peraturan yang benar-benar bermanfaat bagi pembangunan hukum di Indonesia, responsive.

Maka dalam hal ini penulis menawarkan rekontruksi transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 18 huruf h untuk lebih diatur detail.

Tabel 5.1

Rekosntruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum Direkontruksi	Kelemahan	Setelah Direkontruksi
<p>Pasal 18 Huruf h Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;</li> <li>c. perintah Undang-Undang lainnya;</li> <li>d. sistem perencanaan pembangunan nasional;</li> </ol>	<p>Pasal 18 huruf h belum diatur secara lebih detail mengenai aspirasi dan kebutuhan masyarakat</p>	<p>Pasal 18 Huruf h Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;</li> <li>c. perintah Undang-Undang lainnya;</li> <li>d. sistem perencanaan pembangunan nasional;</li> </ol>

<p>e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;</p> <p>f. rencana pembangunan jangka menengah;</p> <p>g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan</p> <p>h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.</p>		<p>e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;</p> <p>f. rencana pembangunan jangka menengah;</p> <p>g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan</p> <p>h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat yang menyangkut hajat hidup orang banyak.</p>
--	--	---



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. SIMPULAN**

1. Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila dimana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terbit karena kondifikasi diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja) menimbulkan kegaduhan bagi masyarakat Indonesia. Keberadaan Perppu 2/2022 disebut mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat (cacat formil) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Praktik pembuatan Perppu yang ugal-ugalan dengan alasan resesi global bertentangan dengan tujuan negara hukum. Bahasa hukum dalam Perppu Cipta Kerja Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Sebagian besar isi Perppu Cipta Kerja yang diteken Presiden Joko Widodo ini merupakan salinan dari Undang Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disebut "inkonstitusional bersyarat" oleh MK.
2. Kelemahan-kelemahan Regulasi aspirasi masyarakat dalam Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan belum berbasis nilai keadilan Pancasila dikaji dengan teori Lawrence M Friedman terdiri dari tiga faktor (1) Kelemahan struktur hukum meliputi; masih kuatnya kepentingan politik partai, kurangnya komitmen dalam pelaksanaan fungsi legislasi, kurangnya kemampuan menjalankan fungsi legislasi. (2) Kelemahan substansi hukum dimana struktur kalimat bahasa perundang-undangan cenderung berbentuk kalimat majemuk, baik setara, bertingkat, maupun campuran. Jarang sekali digunakan kalimat tunggal dalam pembuatan norma (3) Kelemahan budaya hukum meliputi: tidak dididik untuk menjadi insan yang aktif, tingkat politisasi sebagian terbesar masyarakat kita sangat rendah, apatis dan hanya mengikuti kehendak negara

3. Rekonstruksi Regulasi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berbasis Nilai Keadilan Pancasila terdiri dari (1) rekontruksi nilai penerapan nilai-nilai Pancasila dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, danpengundangan. (2) rekontruksi norma Pasal 18 huruf h untuk lebih diatur detail menjadi “aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat yang menyangkut hajat hidup orang banyak”

## **B. SARAN**

1. Seyogy pemerintah dan DPR melakukan perubahan pada norma Pasal 18 huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembentukan hukum positif tingkat pusat maupun lokal, baik itu terkait prosedur pembentukan, substansi, dan pengujiannya harus berdasarkan pada Pancasila sebagai sumber hukum dalam arti formal dan sumber hukum dalam arti material tertinggi. Pembentukan semua hukum negara oleh organ yang berwenang harus berbasiskan norma dasar Pancasila, ini mutlak harus dilakukan karena sumber pokok validitas semua hukum negara adalah Pancasila sebagai norma dasar.

2. Memahami peranan bahasa hukum sebagai bagian penting dalam perumusan norma perundang-undangan akan memberi efisiensi dan efektifitas serta validitas dalam merumuskan norma-norma hukum dalam upaya pencapaian tujuan dan fungsi-fungsi hukum, Sehingga untuk mewujudkan hal tersebut, syarat mutlak yang harus dipenuhi adalah memahami bahasa hukum dengan baik bagi ilmuan hukum Indonesia, dengan pemahaman bahasa Indonesia dengan baik sebagai media bahasa hukum, seraya memperkaya diri dengan pemahaman terutama bahasa-bahasa lokal di Nusantara, dan bahasa asing yang telah diserap sebagai bahasa hukum Indonesia.
3. Perlunya pengambil kebijakan dalam perumusan norma perundang-undangan bahasa hukum harus di pahami dengan baik, sehingga rumusan perumusan norma perundangan-undangan yang dihasilkan, menjadi suatu norma

perundang-undangan yang mudah dipahami dan tidak menimbulkan tafsir dengan alasan kekaburan makna dalam norma perundang-undangan tersebut.

### C. IMPLIKASI

#### 1. Teoritis

Diharapkan adanya usaha yang sungguh-sungguh dan tidak dengan setengah hati untuk mengkaji secara akademis dengan melibatkan para pakar dalam bidang hukum, bahasa, maupun ahli hukum dibidang lainya berkaitan dengan transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang nantinya akan dijadikan masukan untuk perbaikan peraturan perundang-undangan yang tentunya akan memberikan manfaat kepada masyarakat hukum. Diharapkan adanya suatu pola yang diatur dalam ketentuan hukum tertulis tentang transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta suatu keseimbangan dalam terbitnya peraturan perundang-undangan untuk kesejahteraan seluruh rakyat.

#### 2. Praktis

Implikasi praktis dari penelitian ini ialah menciptakan rekonstruksi hukum terhadap transformasi politik hukum bahasa hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai keadilan Pancasila terdiri dari (1) rekontruksi nilai penerapan nilai-nilai Pancasila dilakukan pada tahap

perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. (2) rekonstruksi norma Pasal 18 huruf h untuk lebih diatur detail menjadi “aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat yang menyangkut hajat hidup orang banyak”. Dengan rekonstruksi tersebut penulis mengharapkan pembuatan produk perundang-undangan bukan untuk kepentingan politik akan tetapi demi kepentingan umum menciptakan keadilan bagi semua kalangan masyarakat.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004
- Abdul Latif dan Hasbi ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)
- Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo, Dar al-Anshar, 1977
- Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002
- \_\_\_\_\_, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta, 2002
- A.Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara" *Disertasi*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 1990)
- Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 199
- A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah"*, Jakarta, Kencana, 2004
- Ahmad Muladi, *Politik Hukum*, Akademi Permata, Padang, 2014,
- Alisjahbana, Sutan Takdir, *Perkembangan Sejarah Kebudayaan Indonesia; dilihat dari jurusan nilai*. Jakarta: Idayu Press cetakan kedua 1977
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, *Seminar Hukum Nasional keenam Tahun 1994* (Jakarta, 1995)
- Bagir Manan, "Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional", (Bandung: Armico, 1987)
- \_\_\_\_\_, "Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia", (Jakarta: Ind Hill Co, 1992
- Bayu Dwi Anggono, "Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", (Jakarta: Konstitusi Press, 2014
- Burhanuddin Salam. *Filsafat Pancasila*. Jakarta. Penerbit Bina Aksara. 1988

- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu system Hukum Nasional*, (Bandung: PnerbitAlumni, 1991)
- Coulthard, Malcolm & Alison Johnson. *The Routledge Handbook of Forensic Linguistics*. New York: Routledge. 2010
- Coulthard, Malcolm, Alison Johnson, & David Wright. *An Introduction to Forensic Linguistics: Language in Evidence (Second Edition)*. New York: Routledge. 2017
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003
- George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Terjemahan Alimandan, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2009
- Gibbons, John & M. Teresa Turell. *Dimensions of Forensic Linguistics*. John Amsterdam: Benjamins Publishing Company, 2008
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (diterjemahkan oleh Somardi dengan judul, “teori umum hukum dan Negara dasar-dasar ilmu hukum normatifsebagai ilmu hukum deskriptif-Empirik”, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007)
- Harris, J.W. *Law and Legal Science* 'Oxford' Clarendon Press', 1992
- H. Zaeni Asyhadie Dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, *Apakah Teori Hukum Itu*, terjemahan B. Arief Sidharta, (Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, 2000)
- Jimly Asshiddiqie, S.H, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers, 2014
- \_\_\_\_\_, *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan konstutionalisme Indonesia*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2010)
- John L. Esposito, *Islam Transition: Islamic Perspective*, (New York : Oxford Univercity Press, 1982)

- Lawrence M Friedman. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Co. 1984
- Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya : Bandung, 2007
- Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, Kairo: Dar al-Hadi, 1978
- Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009
- Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1984
- Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya* Yogyakarta: Kanisius, 1998
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004)
- Moh. Mahfud MD, *Politik hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2010)
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986
- Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Alumni, Bandung, 1971
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014)
- \_\_\_\_\_, *The Recontruction of Religious Thought in Islam*, Delhi: Kitab Bhavan, 1981
- Munir Fuadi, *Aliran Hukum Kritis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Munawir Sjadali, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta, UI Press, 1990
- Nurcholis Madjid, *Islam Kemanusiaan dan Kemoderenan, Doktrin dan Peradaban, Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan*, Yayasan Wakaf Paramadina, Cetakan kedua, Jakarta, 1992
- Olsson, John. *Forensic Linguistics: Second Edition*. London: Continuum., 2008

- Padmo Wahjono, *Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum*, Jakarta :Ghalia Indonesia, 1986
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum edisi revisi*, (Kencana, Surabaya, 2008)
- Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row), 1978
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukurn*, Cetakan IV, Bandung, Alumni, 1986
- Rahmat Setiobudi Sokonagoro, *Peristilahan Fiksi Hukum (Fictie Hukum) Dalam Teori dan dalam Praktek*, 2008
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008
- Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2013
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004
- Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta:Ind-Hill-Co,1991)
- Shuy, Roger. W. *Linguistics in The Courtroom*. Oxford: Oxford University Press. 2002
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003)
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986
- Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cetakan I, Yogyakarta, Liberty, 1986
- Teuku M. Radhie, *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan*, Yogyakarta: FH UII, 1997
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm.196
- Yandianto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Bandung: Percetakan Bandung, 1997

Wahyu Widodo, Gunarto, Gjahuri, *Politik Hukum, “Membangun Nilai Dasar Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila”* Universitas PGRI Press, Semarang, 2016

Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UNISSULA PRESS, Semarang, 2016

Wirjonno Projodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, PT. Eresco, Bandung, 1971

W.J.S. Poerwadarminta, *“Kamus Umum Bahasa Indonesia”*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta: Balai Pustaka, 1982

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi Depok: Rajawali Pers*, 2017

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangang;

Undang-Undang No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara;

Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia.

## **C. Jurnal/Disertasi**

A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 304. Dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014

Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Bandung: Disertasi Universitas Padjadjaran

Faisal Akbar Nasution, 2007, *Sumber-Sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam Rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Medan: Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara

- Mukhlis, 2014, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Bandung: Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran
- Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan
- Abdurrachman Satrio, 2016, *Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan-Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amendemen*, Jurnal Interaksi Konstitusi dan Politik
- Aristo Evandy A. Barlian, *Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum*, Fiat Justisia, Vol. 10, No. 4, Oktober-Desember 2016
- Adam Wolfson, Welfare Fixers, dalam *Social Responsibility In The United States*, Electronic Journal Of The U.S. Information Agency, January, 1997
- Biljana Kostadinov, *Constitutional Identity*, Iustinianus Primus Law Review, Vol. 3 No. 1, 2012
- Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012
- Edi Suharto, Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara; Pelajaran Apa Yang Bisa Dipetik Untuk Membangun Indonesia? Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang *Relevansi Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, *Institute for Research and Empowerment (IRE)* Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006
- Dhia Wenny, Cherrya, 2012, *Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Selatan*. Jurnal Ilmiah STIE MDP, Volume 2, No. 1
- Dhia Wenny, Cherrya, 2012, *Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Selatan*. Jurnal Ilmiah STIE MDP, Volume 2, No. 1

- Fajri Nursyamsi, *Pengawasan Peraturan Daerah pada Undang-Undang Nomor: 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2, No. 3, Tahun 2015
- I Wayan Arthanaya, *Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Kertha Wicaksana, Vol. 17, No. 2, Juli 2011
- Jazim Hamidi, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah* (slide), Seminar Nasional dan Refleksi Akhir Tahun 2009, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) Jawa Timur, Hotel Panorama- Jember 27-29 Desember 2009
- Luthfi Widagdo Eddyono, *Quo Vadis Pancasila sebagai Norma Konstitusi yang Tidak Dapat Diubah*, Jurnal Konstitusi, Vol. 16 No. 3, September 2019
- Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normative Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 10 Oktober
- Philipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Surabaya: Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 5 & 6 Edisi September sampai Desember
- Prisca O. Rumokoy, *Politik Hukum Desentralisasi Fiskal di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol. XXI, No. 33, April-Juni 2013
- Michael Frans Berry, *Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan*, Journal Homepage: <http://ojs.ummetro.ac.id/index.php/law>, Muhammadiyah Law Review 2 (2), Juli 2018
- Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum Dan Kekuasaan*, Makalah, Jogjakarta: Universitas Islam Indonesia
- Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 4, Desember 2012

- Anggraeny Arief, & Rizki Ramadani. Omnibus Law Cipta Kerja Dan Implikasinya Terhadap Konsep Dasar Perseroan Terbatas. *Jurnal Al-Adalah : Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 6(2), 2021
- Dayanto, “Rekonstruksi Paradigma Pembangunan Negara Hukum Indonesia Berbasis Pancasila”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13, No. 3, September 2013
- Diah Tmaningrum, Ragam Bahasa Hukum, *Kertha Patrika*, vol.30 No. 2, Juli 2005
- Dyah Ochtorina Susanti & A’an Efendi, Pancasila Dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen, *LEGISLASI INDONESIA* Vol 18 No. 4 - Desember hlm. 202
- Ernita Dewi, “Transformasi Sosial Dan Nilai Agama”, *Jurnal Substantia*, Vol. 14, No. 1 (April 2012)
- Ferry Irawan Febriansyah. Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa. Tulungagung. *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 13 No. 25. Sekolah Tinggi Agama Islam Muhammadiyah Tulungagung. 2017
- Geofani Milthree Saragih. Kajian Filosofis Terhadap Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dari Perspektif Teori Jhon Austin Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU/XVII/2020. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial (JHPIS)*, 1(4), 2022
- Hardianto Djanggih, dan Kamri Ahmad, Effectiveness of Indonesian National Police Function Police on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2017, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 17, Nomor 2, Mei 2017
- Hardianto Djanggih, dan Yusuf Saefudin. "Pertimbangan Hakim Pada Putusan Praperadilan: Studi Putusan Nomor: 09/PID. PRA/2016/ PN. Lwk Tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Politik Uang." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17, No. 3, September 2017
- Ide Bagus Gede, dkk, “Politik Hukum dan Quo Vadis Pembentukan Undang-Undang dengan Metode Omnibus Law di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 2-Juni 2022
- Kendry Tan dna Hari Sutra Disemadi, “Politik Hukum Pembentukan Hukum yang Responsif dalam Mewujudkan Tujuan Negara Indonesia”, *Jurnal MetaYuridis*, Vol (2) No. 1 Maret 2022
- M. Ikhwan Said, “Kajian Semantik Terhadap Produk Tertulis Di Indonesia”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.24, No.2,2012

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

\_\_\_\_\_, Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No 1 Vol 13 Januari, Issn: 2527-502, 2006

Nurul Qamar, Peranan Bahasa Hukum Dalam Perumusan Norma Perundang-Undangan (*Role of Legal Language in Formulation of Legislation Norms*), *JIKH* Vol. 11 No. 3 November 2017

Simon, "Bahasa Indonesia Ragam Bahasa Hukum", *Jurnal Leksika*, Vol. 3, No.1, 2009

Sri Mulyani, "Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringan Menurut Undang-Undang Dalam Perspektif Restoratif Justice", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016

Stephanie Jill Najon, "Transformasi sebagai strategi desain", *Media Matrasain*, Vol.8, No.2 (Agustus, 2011)

Suryati, Ramanata Disurya, & Layang Sardana. Tinjauan Hukum Terhadap Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja. *Simbur Cahaya* (Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya), 28(1), 2021

Widayati, Problem Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, VOL IV No. 1 Januari-April 2007

Vina Rohmatul Ummah, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 2, No. 2, Desember 2022

#### D. INTERNET

<http://brainly.co.id/tugas/29061>, diakses pada tanggal 31 Juli 2022

<http://tutr2.com/tut/266973>, diakses pada tanggal 31 Juli 2022

<http://www/suharto/Pdf/Reinventing.Depsos>. di akses pada tanggal 11 Oktober 2022

[http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisinegara\\_antaralatahdankeharusan-transisional2.pdf](http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisinegara_antaralatahdankeharusan-transisional2.pdf)

<http://www.ferlianusgulo.web.id/2016/04/kegunaan-bahasa-hukum.html>

<http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum>,

[http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp)

<http://www.eerstekamer.nl/whatelsedomembersofthesenatedo>

[http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp)

<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

<http://www.eerstekamer.nl/howarebillsdealtwithbythesenate>).

<https://kbbi.web.id/siste>



