

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) amandemen ketiga menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Salah satu elemen negara hukum adalah asas legalitas yang mengandung prinsip setiap tindakan pemerintah berpedoman pada peraturan perundang-undangan atau norma-norma hukum yang sudah dibentuk lebih dahulu sebelum tindakan pemerintahan dilakukan. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Bahwa konsekuensi negara hukum harus membentuk berbagai jenis peraturan perundang-undangan oleh berbagai lembaga yang berwenang. Sebagai suatu tata hukum keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis yang berpangkal pada UUD NRI Tahun 1954 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas peraturan perundang-undangan dan keseluruhan tata hukum. Untuk membangun tata hukum tentu dibutuhkan mekanisme dan kelembagaan yang mampu menjamin terwujudnya tata hukum tersebut.¹

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu syarat mutlak dalam rangka mencapai tujuan pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh proses,

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers: 2014, hlm 5.

metode, dan teknik peraturan perundang-undangan yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Berbagai bentuk peraturan perundang-undangan harus disusun secara berjenjang (secara hierarki) mulai dari peraturan perundang-undangan tertinggi sampai pada bentuk peraturan perundang-undangan paling rendah kedudukannya supaya tercapai ketertiban peraturan perundang-undangan. Semua bentuk peraturan perundang-undangan disusun secara hierarkis berdasarkan asas hierarki sebagai asas peraturan perundang-undangan².

Sebagai konsekuensi penataan tersebut, setiap negara memiliki hierarki peraturan perundang-undangan.³ Penataan secara hierarkhi membuat setiap bentuk peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang pasti dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Secara hierarkhis, peraturan perundang-undangan tersebut memiliki relasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang lebih rendah. Ke atas, suatu peraturan perundang-undangan bersumber dari perundang-undangan yang lebih tinggi. Ke bawah, peraturan perundang-undangan menjadi sumber bagi bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁴

Indonesia sudah memiliki peraturan yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234 (selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011). Secara umum UU Nomor 12 Tahun 2011 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

² Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya* (Jakarta, 1987), hlm. 78.

³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta, 1998), hlm. 25.

⁴ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan* (Bandung, 2008), hlm. 37.

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.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011⁵ menyebutkan “Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Di antara rangkaian proses tersebut ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian. Pengharmonisasian merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).

Penulis berpendapat proses harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu dilakukan karena potensi terjadi disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang sangat besar. Ada beberapa faktor penyebab yang dapat diidentifikasi, antara lain: (1) sistem hukum Indonesia terdiri atas beberapa elemen sistem hukum yakni, sistem hukum barat, sistem hukum islam, dan sistem hukum adat; (2) pembentukan peraturan perundang-undangan sangat banyak dan beragam jenisnya; (3) segala permasalahan diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan; (4) peran biro hukum atau unit yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan pada setiap kementerian/lembaga belum optimal.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Selain alasan-alasan tersebut, pengharmonisasian perlu dilakukan karena konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.⁶ Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan hanya yang disebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, ada berbagai macam jenis peraturan perundang-undangan yang lain di luar jenis peraturan perundang-undangan yang disebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut bersumber dari Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011⁷. Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menunjukkan bahwa Indonesia mengenal berbagai macam jenis peraturan perundang-undangan dengan materi-muatan dan karakteristik masing-masing. Walaupun di dalam ketentuan-ketentuan tersebut tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frase “...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri...” di atas, mencerminkan keberadaan peraturan menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang disebut di atas harus ditata secara hierarkhi atas dasar 3 (tiga) macam alasan yang penting, *Pertama*, masing-masing jenis peraturan perundang-undangan memiliki hubungan fungsional dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

⁶ Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan sebagai berikut: “Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (d) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (e) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; (f) Peraturan Pemerintah; (g) Peraturan Presiden; (h) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

⁷ Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan sebagai berikut: “Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

tinggi dan lebih rendah kecuali UUD 1945. Sebagai contoh, undang-undang dalam arti formal memiliki hubungan fungsional yang bersifat hierarkhis ke atas dengan UUD 1945 dan ke bawah dengan peraturan pemerintah. *Kedua*, masing-masing jenis peraturan perundang-undangan memiliki ruang lingkup materi-muatan yang berbeda sehingga setiap jenis peraturan perundang-undangan harus memenuhi prinsip atau persyaratan kesesuaian bentuk dengan materi-muatan. Sebagai contoh, materi-muatan peraturan perundang-undangan yang disebut UUD 1945 berbeda dengan materi muatan undang-undang dalam arti formal. Demikian pula dengan ruang lingkup materi muatan peraturan pemerintah berbeda dari ruang lingkup materi-muatan peraturan presiden. Perbedaan materi-muatan tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan terjadi karena masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang berbeda dalam konteks kehidupan bernegara sesuai dengan karakteristiknya. *Ketiga*, masing-masing jenis peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang berbeda. Fungsi UUD NRI Tahun 1945 mengatur hak-hak pokok yang berkaitan dengan negara seperti lembaga-lembaga negara, hak-hak warga negara, hak-hak asasi manusia, sistem pemerintahan dan lain-lain. Materi muatan UUD NRI Tahun 1945 berbeda dari materi-muatan undang-undang dalam arti formal karena fungsi undang-undang dalam arti formal sebagai bentuk peraturan perundang-undangan berbeda dari fungsi UUD NRI Tahun 1945. Masing-masing bentuk peraturan perundang-undangan tersebut memiliki karakteristik fungsi yang berbeda dalam praktik penyelenggaraan negara.

Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara merupakan jenis peraturan yang menjadi pondasi atau kaki-kaki dari jenis peraturan perundang-undangan di atasnya, substansi atau materi muatan dari jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara ini bersifat konkret sehingga mengatur secara langsung bersentuhan dengan masyarakat dan juga memberikan efek yang dapat langsung dirasakan ketika terjadi tumpang tindih atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik yang lebih

tinggi maupun yang sederajat. Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara oleh Kementerian Hukum dan HAM setiap tahunnya sangat banyak yang terdiri dari peraturan menteri dari seluruh kementerian dan peraturan kepala badan/lembaga nonkementerian. Hal ini dapat terlihat dari rekapitulasi jumlah peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara. Berikut laporan Direktorat Pengundangan tahun 2017 sampai tahun 2019, sebagai berikut:

Tabel 1.1. Rekapitulasi Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Yang Dalam Berita Negara Diundangkan

REKAPITULASI JUMLAH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG DIUNDANGKAN DALAM BERITA NEGARA		
TAHUN	JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	JUMLAH
2017	PERATURAN MENTERI	1474
	NONKEMENTERIAN/LPNK	502
	PERATURAN BERSAMA	1
2018	PERATURAN MENTERI	1379
	NONKEMENTERIAN/LPNK	438
	PERATURAN BERSAMA	0
2019	PERATURAN MENTERI	1641
	NONKEMENTERIAN/LPNK	630
	PERATURAN BERSAMA	0

Sumber: Laporan Akhir Kegiatan Pengundangan Peraturan-Perundang-undangan Pada Direktorat Pengundangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2019.

Peraturan yang semakin “melimpah ruah” dewasa ini menunjukkan ada kecenderungan “banjir peraturan” seperti yang dikemukakan oleh Abdul Hamid Saleh Attamimi sebagai berikut ” Maka, dapatlah dimengerti apabila dalam *Rechstaat* yang modern terjadi “banjir” peraturan-peraturan yang tidak selalu baik dan benar. Dan dengan memahami bahwa “banjir” peraturan tersebut tidak dapat “dibendung” tetapi hanya dapat ditertibkan

dan diperbaiki”⁸.

Berdasarkan data dari Kementerian Hukum dan HAM, dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir (Tahun 2017, 2018 dan 2019), terdapat 7.898 (tujuh ribu delapan ratus sembilan puluh delapan) peraturan perundang-undangan baru yang diundangkan⁹. Dari angka tersebut, peraturan menteri/badan/lembaga/lembaga pemerintah nonkementerian, merupakan peraturan yang paling sering dibentuk, yaitu sebanyak 6.258 (enam ribu dua ratus lima puluh delapan). Data ini menunjukkan jumlah peraturan perundangan di Indonesia mengalami obesitas yang memerlukan cara progresif dalam penyelesaian konflik antarnorma peraturan perundangan. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia memang banyak terjadi permasalahan dalam pelaksanaan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Penulis mengambil beberapa contoh peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara yang dalam pelaksanaannya menimbulkan permasalahan hukum, berikut contoh-contoh peraturan menteri yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat, dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tabel 1.2. Contoh Peraturan Menteri Yang Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya

NO	PERATURAN MENTERI YANG BERMASALAH
1	Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek bertentangan dengan UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dan UU

⁸ Abdul Hamid S. Attamimi, “Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman” (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta tanggal 25 April 1992), hlm. 11.

⁹ Laporan Akhir Kegiatan Pengundangan Peraturan-Perundang-undangan Pada Direktorat Pengundangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2019.

	Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya
2	Pasal 19 ayat 3 Peraturan Menteri PUPR nomor 1/PRT/M/2018 Tentang Bantuan Pembangunan Dan Pengelolaan Rumah Susun bertentangan dengan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun
3	Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Agama Islam bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.
4	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP).
5	Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penempatan Pekerja Migran Indonesia bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia
6	Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi Nomor 6 Tahun 2017 bertentangan dan melanggar Undang-Undang Telekomunikasi Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi
7	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2017 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Yang Melarang Potongan Harga Produk Tembakau.
8	Peraturan Menteri ESDM Nomor 20 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 32 Tahun 2008 Tentang Penyediaan, Pemanfaatan Dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (Biofuel) Sebagai Bahan Bakar Lain bertentangan dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75 Tahun 2012 Tentang Penetapan Barang Ekspor Yang dikenakan Bea Keluar Dan Tarif Bea Keluar.

Dalam prakteknya, ditemukan adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi usaha, dan kegiatan ekonomi nasional serta daerah di Indonesia. Sebagai contoh permasalahan yang ditimbulkan oleh peraturan menteri yang bertentangan dengan peraturan di atasnya yang terdapat dalam tabel di atas, dapat dirinci sebagai berikut:

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek	Permasalahan	Dampak
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 5 ayat (1) huruf e. 2. Pasal 19 ayat (2) huruf f dan ayat (3) huruf e. 3. Pasal 20. 4. Pasal 21. 5. Pasal 27 huruf a. 6. Pasal 30 huruf b. 7. Pasal 35 ayat (9) huruf a angka 2 dan ayat (10) huruf a angka 3. 8. Pasal 36 ayat (4) (10) huruf a angka 3. 9. Pasal 43 ayat (3) huruf b angka 1 sub huruf b. 10. Pasal 44 ayat (10) huruf a angka 2 dan ayat (11) huruf a angka 2. 11. Pasal 51 ayat (3), huruf c. 12. Pasal 37 ayat (4) huruf c. 	<ol style="list-style-type: none"> a. bertentangan UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 7. Karena tidak menumbuhkan dan mengembangkan usaha dalam rangka membangun perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang berkeadilan dan prinsip pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah. b. bertentangan dengan Pasal 183 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan 	<p>Peraturan tersebut di cabut, sehingga operasional transportasi online saat ini tidak ada payung hukum yang mengatur (<i>illegal</i>). Dengan demikian terjadi kekosongan hukum dan tidak ada perlindungan hukum baik buat pelaku usaha maupun bagi masyarakat sebagai konsumen.</p>

<p>13.Pasal 38 ayat (9) huruf a angka 2 14.Pasal 66 ayat (4)</p>	<p>Jalan Raya, karena penentuan tarif dilakukan berdasarkan tarif batas atas dan batas bawah, atas usulan dari Gubernur/Kepala Badan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri, dan bukan didasarkan pada kesepakatan antara pengguna jasa (konsumen) dengan perusahaan angkutan sewa khusus.</p>	
--	--	--

UU Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur harmonisasi untuk jenis peraturan perundang-undangan seperti: rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden yang dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Namun, tidak mengatur dengan jelas dan tegas mengenai tahapan proses harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara, sehingga tidak jelas juga lembaga mana yang berwenang untuk melaksanakan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara.

Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni antar peraturan perundang-undangan, antara lain¹⁰: (a) pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda; (b) pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian; (c) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan

¹⁰ AA.Oka Mahendra, *Pengharmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi, 2010, Jakarta, hlm 43.

perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem; (d) lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum; (e) akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; (f) belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Disharmoni peraturan perundang-undangan mengakibatkan terjadinya beberapa hal sebagai berikut:¹¹ (a) terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; (b) timbulnya ketidakpastian hukum; (c) peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan (d) disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Hukum saat ini berada pada taraf yang memprihatinkan, yaitu ketika hukum bukan saja tidak efektif, melainkan juga sering menimbulkan masalah dan memperuwet masalah yang tadinya belum ruwet.¹² Ada banyak faktor yang menyebabkan kondisi yang demikian, diantaranya adalah masih buruknya substansi hukum positif yang ada, pembentukan hukum positif yang ada terkesan hanya persekongkolan untuk menghambur-hamburkan uang negara saja, hal ini dapat kita lihat dari banyaknya Undang-Undang yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu untuk tataran daerah, kita dapat melihat banyaknya peraturan daerah yang telah dibatalkan.

Terkait dengan adanya permasalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara, pada tanggal 20 November 2019, Presiden menginstruksikan kepada seluruh menteri dan kepala lembaga pemerintah non kementerian untuk mencabut sekurangnya 40 (empat puluh) Peraturan Menteri dan setingkatnya. Hal

¹¹ *Ibid*, hlm 56.

¹² Achmad Ali, *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, Yarsif Watampone, 1987, hlm 234.

tersebut dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor B.1287/HK.05.02/11/2019 perihal Tindak Lanjut Kebijakan Presiden mengenai Pembentukan Peraturan Menteri/Peraturan Kepala Badan. Kebijakan yang dikeluarkan Presiden tersebut dalam rangka mendukung kemudahan berusaha dan investasi serta penyederhanaan regulasi setingkat peraturan menteri. Dalam instruksinya juga disebutkan agar menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian dalam membentuk 1 (satu) peraturan menteri/peraturan kepala badan/peraturan badan yang baru sekaligus mencabut paling sedikit 2 (dua) peraturan menteri/peraturan kepala badan/peraturan badan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karenanya menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian kiranya dapat menyampaikan rencana pembentukan dan pencabutan peraturan menteri/peraturan kepala badan/peraturan badan dimaksud kepada presiden guna terlebih dahulu mendapatkan persetujuan.

Penulis memilih untuk fokus dalam penelitian tesis ini dibatasi hanya untuk proses pengharmonisasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara¹³. Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, Penulis tertarik melakukan penelitian hukum dengan judul **“HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG DIUNDANGKAN DALAM BERITA NEGARA BERDASARKAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA”**.

1.2 Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Dalam penelitian tesis ini, Penulis akan melakukan

¹³ Penulis membatasi objek penelitian hanya pada jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara meliputi jenis peraturan menteri dan peraturan lembaga pemerintah non kementerian. Pembatasan ini dilakukan agar penelitian lebih fokus dan tidak terlalu luas mengatur semua jenis peraturan perundang-undangan.

pembatasan pembahasan dalam Hukum Tata Negara khususnya terkait bidang Ilmu Perundang-undangan. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ruang lingkup penelitian ini dibatasi untuk jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara.
2. Fokus penelitian dilakukan untuk menganalisis proses pengharmonisasian dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara.

1.3. Identifikasi Masalah

Dari uraian yang dikemukakan pada latar belakang, ada beberapa masalah yang dapat diidentifikasi. Penulis menentuka masalah-masalah sebagai berikut:

1. Proses harmonisasi belum dilaksanakan pada tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. UU Nomor 12 Tahun 2011 belum mengatur mengenai proses dan mekanisme harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara dalam negara hukum Indonesia.
3. Terdapat ego sektoral atau kepentingan dari masing-masing kementerian/lembaga sehingga terjadi ketidakseimbangan dari proses peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara.
4. Terdapat peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara yang dibentuk di Indonesia sangat banyak jumlahnya, sehingga berpotensi terjadinya disharmonisasi peraturan baik vertikal maupun horizontal.
5. Terdapat peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara yang dicabut karena bermasalah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, ada 2 (dua) masalah yang ditetapkan sebagai masalah penelitian. Penulis merumuskan 2 (dua) masalah tersebut sebagai berikut:

1. Dalam tahapan manakah proses harmonisasi dilakukan ketika menyusun peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Apakah yang menjadi dasar hukum dilakukannya proses harmonisasi peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum Indonesia?

1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dalam tahapan manakah proses harmonisasi dilakukan ketika menyusun peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dasar hukum dilakukannya proses harmonisasi peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem negara hukum Indonesia.

Sebagai penelitian ilmiah di bidang hukum dan perundang-undangan, penelitian ini memiliki 2 (dua) macam kegunaan. Kedua jenis kegunaan penelitian tersebut terdiri atas kegunaan teoretis dan kegunaan praktis. Kegunaan teoretis penelitian bertujuan untuk menambah

pengetahuan di bidang hukum dan terutama di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sampai dengan sekarang, bahan-bahan kepustakaan di bidang perundang-undangan dan terutama yang berkaitan dengan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara dapat dikatakan hampir sangat minimal. Proses pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara dianggap para peneliti hukum bukan sebagai objek penelitian yang menarik untuk dikaji secara ilmiah. Berdasarkan kenyataan tersebut, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai pentingnya proses pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara yang dipandang sebagai objek yang menjadi titik fokus penelitian. Di lain pihak, secara praktis, penelitian ini bermanfaat sebagai masukan untuk pembaharuan dan perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berhubungan dengan pengaturan proses harmonisasi dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara.

1.6. Kerangka Teori

Setiap penelitian harus berdasarkan pada landasan teori yang sesuai dengan karakteristik cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan supaya hasil yang diperoleh penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Penelitian ini bertitik tolak dari teori-teori dan asas-asas hukum yang terdapat dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Teori-teori yang dimaksud terdiri atas 3 (tiga) macam dengan kedudukan yang berbeda yakni sebagai berikut (1) Asas Negara Hukum sebagai *grand theory*, (2) Asas Legalitas sebagai *middle rank theory* dan (3) Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai *applied theory*.

Ketiga teori (asas hukum) tersebut adalah landasan teoretik penelitian ini. Tiap teori memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dalam penelitian yakni sebagai *grand theory*, *middle rank theory* dan

applied theory. Ketiga teori dipergunakan sebagai wawasan penelitian sampai pada tingkat filosofi (*grand theory*) dan tingkat aplikasi (*applied theory*). Sebagai landasan teoretik, ketiga teori berfungsi sebagai dasar untuk mengungkap permasalahan (problematika) penelitian dan sekaligus berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk menyusun argumentasi dalam rangka membangun sikap ilmiah yang bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian yang menghasilkan ide baru sebagai temuan penelitian.

1. Asas Negara Hukum

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan ini artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*). Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut:¹⁴ (a) adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia; (b) adanya pembagian kekuasaan; (c) pemerintahan berdasarkan peraturan. (d) adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Di dalam catatan sejarah diungkapkan bahwa konsep negara hukum dapat dibedakan menurut konsep eropa kontinental yang biasa dikenal dengan *rechtsstaat* dan dalam konsep Anglo Saxon dikenal dengan *rule of law*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *rechtsstaat* tersebut direduksi dalam sistem hukum yang dinamakan *civil law* atau yang biasa kita sebut dengan *modern roman law*. Konsep *rechtsstaat* ini ditelaah secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum *hegelianisme* yang mengembangkan *absolutisme*, jadi dapat dikatakan sebagai revolusioner. Berbeda dengan *rule of law* yang berkembang dengan

¹⁴ Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1966, hlm. 24.

metode evolusioner, yang direduksi dalam sistem hukum *common law*¹⁵.

Setelah menelaah pendapat para ahli hukum tata negara, Teguh Prasetyo mengemukakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, karena ketiga istilah ini memiliki arah dan tujuan yang sama menghindari adanya kekuasaan yang bersifat absolut dan mengedepankan serta menyatakan adanya pengakuan serta perlindungan akan hak-hak asasi manusia. Adapun perbedaan yang dapat diungkapkan hanya terletak pada segi historis masing-masing tentang sejarah dan sudut pandang suatu bangsa. Layaknya ahli-ahli hukum eropa kontinental seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menggunakan istilah *rechtsstaat* sedangkan ahli-ahli Anglo-Saxon seperti Dicey memakai istilah *rule of law*. Mungkin penyebutan ini hanyalah bersifat teknis yuridis untuk mengungkapkan suatu kajian ilmu bidang hukum yang memiliki pembatasan karena, bagaimanapun juga, paham klasik akan terus mengilhami pemahaman para ahli-ahli hukum seperti halnya konsep negara tidak dapat campur tangan dalam urusan warganya, terkecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti adanya bencana atau hubungan antar-negara. Konsepsi ini yang dikenal dengan “Negara adalah Penjaga Malam” (*Nachtwachterstaat*).¹⁶

Dalam konsep negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi¹⁷. Karena itu, jargon yang biasa digunakan untuk menyebut prinsip Negara hukum adalah “*the rule of law, not a man*”. Semula rezim pemerintahan yang dipraktekkan dalam sejarah umat manusia adalah prinsip “*rule of*

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 90.

¹⁶ Teguh Prasetyo, “*Rule Of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia*”, dalam *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010, hlm. 136.

¹⁷ Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal undang-undang di Indonesia*, Jakarta. hlm 31.

man”, yaitu kekuasaan pemerintahan sepenuhnya ditangan orang kuat. Prinsip ini kemudian berubah menjadi “*rule by law*”, dimana manusia mulai memperhitungkan pentingnya peranan hukum sebagai alat kekuasaan. Baru pada tahap perkembangan terakhir ini, pada pokoknya yang disebut sebagai pemerintahan adalah hukum itu sendiri sebagai satu sistem. Sedangkan ,orang per orang yang menjalankan hukum itu hanya bertindak sebagai “wayang” dari skenario sistem yang mengaturnya.

Dalam sejarah modern, gagasan negara hukum itu sendiri dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem yang fungsional dan berkeadilan, dengan menata supra dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Untuk itu sistem hukum perlu dibangun dan ditegakkan sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang tertinggi.

Negara hukum Indonesia agak berbeda dengan *rechtsstaat* atau *the rule of law*¹⁸. *Rechtsstaat* mengedepankan *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtsmatigeheid*. *The rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law*, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Dari prinsip ini terlihat pula adanya elemen lain dari negara hukum Pancasila yakni terjalannya gabungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, sedangkan sejauh menyangkut dengan pelaksanaan hak-hak asasi manusia yang ditekankan bukan hanya hak atau kewajiban, tetapi juga jalinan yang seimbang antara keduanya.

¹⁸ *Ibid*, hlm 40.

Elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah¹⁹: (1) keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara; (3) penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal; dan (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban. Perkembangan ruang lingkup tugas dan organisasi pemerintah membuat pengaturan ruang lingkup tugas pemerintah tidak memadai lagi jika berpedoman pada prinsip pemisahan kekuasaan klasik Montesquieu. Doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak dapat diterapkan secara mutlak dalam penyelenggaraan negara zaman sekarang. Tugas-tugas pemerintah tidak mungkin ditetapkan secara kaku dalam undang-undang tetapi memerlukan jenis peraturan yang bersifat teknis prosedural yang memudahkan pemerintah dalam menyelenggarakan negara. Perkembangan tersebut menimbulkan konsekuensi terhadap kedudukan dan wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Sebagai penyelenggara negara, pemerintah berfungsi tidak hanya menjalankan perintah undang-undang tetapi ikut membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan negara. Kewenangan pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan wewenang delegasi dari badan legislatif. Keikutsertaan pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan memperluas fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan negara dalam negara hukum kesejahteraan.

2. Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan *Hetbeginnel van wetmatigheid van bestuur* yakni prinsip keabsahan pemerintahan. HD Stout dengan mengutip pendapat Verhey, mengemukakan *Hetbeginsel van wetmatigheid van bestuur*

¹⁹ *Ibid*, hlm 45.

mengandung 3 (tiga) aspek, yaitu: (1) aspek negatif (*het negatieve aspect*), (2) aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), (3) aspek materiil positif (*het materieel-positieve aspect*). Pertama, aspek negatif menentukan tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedua, aspek formil positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Ketiga, aspek materiil positif menentukan undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti kewenangan itu harus memiliki dasar peraturan perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang²⁰.

Sebagai konsekuensi perkembangan dan perluasan tugas pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan dengan tugas “*berstuurzorg*,” kewenangan pemerintah bertambah semakin besar (luas). Potensi penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*) juga bertambah besar seiring dengan penambahan wewenang pemerintah. Potensi penyalahgunaan wewenang yang semakin besar membuat semakin besar potensi pelanggaran hak dan kebebasan individu warga negara. Kemungkinan di atas menjadi faktor utama urgensi asas legalitas sebagai salah satu elemen negara hukum dipertahankan serta perlu mendapat perhatian khusus dalam praktik penyelenggaraan negara. Ada berbagai fungsi asas legalitas dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum kesejahteraan (negara sosial) seperti disebut Franz Magnis Suseno di atas.

Dalam negara hukum kesejahteraan, makna asas legalitas berbeda dari makna asas legalitas dalam negara hukum formal. Asas legalitas dalam negara hukum formal bersifat kaku dan sempit

²⁰ HD. Stout mengutip pendapat Verhey, dalam Ridwan HR, “*Hukum Administrasi Negara*”, Cetakan 7, 2011, Grafindo Persada, Jakarta, hlm.90.

sedangkan dalam negara hukum kesejahteraan luwes dan luas. Dalam negara hukum formal, asas legalitas dipahami sebagai legalitas berdasarkan undang-undang sehingga bersifat kaku. Pemerintah boleh bertindak hanya berpedoman pada undang-undang (dalam arti formal). Di luar ketentuan undang-undang, pemerintah tidak dapat melakukan suatu tindakan karena dipandang sebagai perbuatan tercela. Asas legalitas lebih mengutamakan formalitas semata-mata daripada kegunaan dan tujuan (*doelmatig*) bagi kepentingan masyarakat (kepentingan umum) sebagai asas hukum yang universal.

Dalam negara hukum kesejahteraan, makna asas legalitas bersifat luwes dan luas. Legalitas tindakan pemerintah bukan hanya berdasarkan undang-undang tetapi berdasarkan hukum yang ruang lingkup cakupan pengertiannya lebih luas. Legalitas tindakan pemerintah dapat bersumber dari bentuk peraturan perundang-undangan lain di luar undang-undang (dalam arti formal). Pemaknaan asas legalitas seperti dikemukakan di atas membuat pengertian asas legalitas bertambah lebih luas sehingga ruang lingkup jangkauan tindakan pemerintah bertambah luas. Pemerintah dapat bertindak lebih cepat dalam rangka menanggulangi dan menyelesaikan masalah dalam perspektif asas legalitas yang lebih luwes dan luas. Manfaat atau fungsi asas legalitas yang demikian penting dalam praktik penyelenggaraan negara menunjukkan kedudukan dan urgensi asas legalitas demikian penting. Bahkan, asas legalitas dianggap sebagai salah satu elemen utama negara hukum kesejahteraan. Urgensi keberadaan dan fungsi asas legalitas sebagai salah satu elemen negara hukum kesejahteraan sebagai berikut “Dengan kata lain, asas legalitas dalam negara hukum . . . memiliki kedudukan sentral atau sebagai fundamen dari negara hukum. . . .”²¹ Kedudukan sentral asas legalitas dapat diketahui dari fungsi asas legalitas dalam praktik penyelenggaraan negara. Urgensi dan fungsi

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Rajawali, Jakarta, 2008), hlm. 95

asas legalitas dalam negara hukum kesejahteraan adalah sarana membatasi kekuasaan supaya tidak terjadi pelanggaran hak dan kebebasan individu warga negara. Peluang potensi pelanggaran sangat besar ketika pemerintah campur tangan (intervensi) terhadap kehidupan dan hak serta kebebasan individu warga negara. Pembatasan intervensi pemerintah ditetapkan berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Namun, berpedoman pada asas legalitas berdasarkan hukum, pemerintah dapat melakukan campur tangan terhadap hak dan kebebasan individu dalam batas-batas seperti diatur dan ditetapkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut perlu dilakukan untuk mencegah kemungkinan pemerintah bertindak sewenang-wenang yang berujung pada pelanggaran hak dan kebebasan individu warga negara.

Asas legalitas yang pertama kali dikenal dalam praktik penyelenggaraan negara adalah asas legalitas berdasarkan undang-undang atau *wetmatigheid van bestuur*.²² Asas legalitas tersebut berfungsi sebagai penuntun praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum formal. Asas legalitas menghendaki setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang (dalam arti formal) yang dibentuk lebih dahulu sebelum tindakan tersebut dilakukan pemerintah. Secara hakiki, Indroharto mengemukakan pengertian asas legalitas dengan rumusan seperti terkandung dalam kutipan di bawah yakni sebagai berikut:

“Asas tersebut (*asas legalitas berdasarkan undang-undang . . .*) mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau

²² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara* (Sinar Harapan, Jakarta, 1996), hlm. 103.

posisi hukum warga masyarakatnya.”²³ Sesuai dengan pokok pendirian (prinsip) asas legalitas, setiap tindakan pejabat pemerintah harus memiliki landasan (dasar) hukum yakni undang-undang atau peraturan perundang-undangan baik berkenaan dengan bentuk tindakan maupun isi hubungan yang diciptakan tindakan tersebut. Asas legalitas berfungsi sebagai dasar pembenar (justifikasi) tindakan pemerintah. Tindakan pemerintahan tanpa legalitas undang-undang adalah tindakan yang melanggar undang-undang dan termasuk tindakan tercela. Sudah barang tentu, tindakan tercela mengandung risiko hukum karena dapat dibatalkan atau digugat di pengadilan untuk memberikan ganti rugi kepada individu warga negara yang dirugikan tindakan tersebut.

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang (dalam arti formal) yang disebut dengan istilah lain dalam bahasa Belanda sebagai *wetmatigheid van bestuur* memiliki kelemahan prinsip. Ruang lingkup tugas pemerintah menjadi sempit karena dibatasi undang-undang secara kaku. Dengan karakteristik undang-undang yang bersifat kaku, asas legalitas tidak memberi peluang kebebasan kepada pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menjalankan tugasnya. Pemerintah bertugas hanya menjalankan hal yang diperintahkan atau diperbolehkan undang-undang (dalam arti formal). Segenap hal yang berada di luar ketentuan undang-undang dianggap bukan sebagai tugas dan tanggung jawab pemerintah sehingga tidak menimbulkan masalah hukum jika diabaikan. Semua hal yang tidak diatur dalam undang-undang dipandang sebagai urusan masing-masing individu warga negara yang tidak boleh diintervensi pemerintah meskipun dari sudut pandang moral (etika) politik (kenegaraan) modern sikap pasif pemerintah tersebut merupakan tindakan tercela.²⁴ Makna asas legalitas berdasarkan undang-undang yang kaku dan sempit dalam

²³ *Ibid.*, hlm. 83.

²⁴ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Gramedia, Jakarta, 1988), hlm. 319

perspektif negara hukum formal seperti dikemukakan di atas mengalami perubahan makna dan tafsir dalam perkembangan lebih lanjut karena dianggap tidak memadai atau memenuhi kebutuhan dalam praktik penyelenggaraan negara modern. Ridwan HR mengemukakan komentar tentang kelangsungan hidup asas legalitas yang formal dan kaku sebagai berikut “Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis), dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi. Hal karena hukum tertulis selalu mengandung kelemahan-kelemahan.”²⁵ Asas legalitas berdasarkan undang-undang bersifat kaku sedangkan masyarakat berkembang dengan sangat cepat sehingga perkembangan masyarakat selalu lebih dulu dari undang-undang. Perkembangan undang-undang sebagai produk badan legislatif yang selalu lebih lambat dari perkembangan masyarakat seperti dikemukakan di atas membuat pemerintah berada pada posisi dilematis.

Makna asas legalitas yang baru yang berbeda dari makna asas legalitas berdasarkan undang-undang dalam negara hukum formal yang sudah tidak memadai lagi kemudian berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Asas legalitas yang makna dan ruang lingkup yang lebih luas serta sifat yang lebih luwes berkembang dalam praktik penyelenggaraan negara dalam pigura negara hukum kesejahteraan. Makna legalitas yang baru disebut asas sebagai legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Dalam asas legalitas berdasarkan hukum, ruang gerak pemerintah menjadi lebih luwes dan ruang lingkup tugas serta jangkauan fungsi pemerintah dalam realitas kehidupan bernegara bertambah luas. Pemerintah bertindak bukan hanya berdasarkan undang-undang tetapi juga berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk sendiri oleh pemerintah. Pemerintah dapat membentuk

²⁵ Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 98.

peraturan perundang-undang yang dipergunakan sebagai landasan (dasar hukum) tindakan pemerintah jika dianggap perlu. Akan tetapi, pemaknaan baru asas legalitas tersebut di atas bukan tanpa konsekuensi dan risiko terhadap hak dan kebebasan individu warga negara. Akan tetapi, konsekuensi dan kemungkinan risiko yang akan timbul tersebut tidak dapat atau mustahil untuk dihindari dan ditiadakan dalam praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan dalam paparan di bawah.

Perkembangan makna asas legalitas sebagai salah satu pilar negara hukum kesejahteraan menimbulkan konsekuensi terhadap ruang lingkup tugas pemerintah. Ruang lingkup tugas bertambah luas sehingga kekuasaan pemerintah semakin besar (bertambah luas). Perkembangan kekuasaan pemerintah berkaitan dengan salah satu fungsi kenegaraan yang penting yakni fungsi *legislative drafting*. Sebagai badan eksekutif, pemerintah memiliki wewenang legislatif sehingga dapat bertindak sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemerintah tersebut bersumber dari wewenang delegasi badan legislatif. Namun, ruang lingkup kekuasaan pemerintah yang bertambah luas justru semakin meningkatkan kemungkinan pelanggaran terhadap hak-hak dan kebebasan individu warga negara. Potensi tersebut tidak mungkin dapat dieleminir dan dihindari karena campur tangan pemerintah terhadap hak dan kebebasan individu warga negara dalam praktik penyelenggaraan negara semakin bertambah luas.

Sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan, pemerintah (sebagai badan eksekutif) menjalankan fungsi legislatif berdasarkan wewenang delegasi. Dalam perspektif asas legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*), ada 2 (dua) badan pembentuk undang-undang yakni badan legislatif dan badan eksekutif. Badan legislatif pertama disebut *original legislator* dan badan eksekutif yang menjalankan fungsi legislatif disebut *delegated*

legislator.²⁶ Sebagai *delegated legislator*, pemerintah membentuk peraturan perundang-undangan yang karakteristiknya berbeda dari undang-undang (dalam arti formal) yang dibentuk *original legislator*. Perbedaan karakteristik undang-undang dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah dapat diperbincangkan dari berbagai segi seperti bentuk, kedudukan, fungsi dan ruang lingkup materi muatannya.

3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan, maupun pemberlakuannya.²⁷

Delegasi wewenang legislatif kepada badan eksekutif (pemerintah) melahirkan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dalam negara hukum kesejahteraan sebagai perwujudan asas legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*).²⁸ Berbagai bentuk peraturan perundang-undang tersebut perlu ditata supaya tidak terjadi ketidaktertiban karena memiliki potensi mengacaukan ketertiban sistem tata hukum positif suatu negara. Jika berbagai peraturan perundang-undangan tidak ditata, konflik di antara peraturan perundang-undangan akan terjadi karena peraturan

²⁶ *Ibid.*, hlm. 91.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers: 2014, hlm 180

²⁸ Rosidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Mandar Maju, Bandung, 1998), hlm 41.

perundang-undangan yang rendah dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Konflik di atas akan mengacaukan tatanan peraturan perundang-undangan dan tatanan hukum positif.

Untuk memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dapat dimulai dari pengertian tentang asas hukum. Berikut dikemukakan pandangan para ahli tentang asas hukum. P. Scholten menjelaskan bahwa: “asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, Sebuah asas hukum adalah terlalu umum. Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan *subsumsi* atau *pengelompokan* sebagai aturan tidak mungkin, karena untuk itu terlebih dulu perlu bentuk isi yang lebih konkret.”²⁹

Selanjutnya, Paul Scholten, juga menguraikan asas hukum sebagai: “pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.”

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berasal dari *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*.³⁰ Menurut Oostenbrink, yang kemudian dikembangkan oleh Kortmann, mengemukakan bahwa asas-asas umum perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke wetgeving*). oleh Philipus M. Hadjon, *algemene beginselen van behoorlijke reewlgeving*, diartikan sebagai asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik.³¹ Kemudian A. Hamid S.

²⁹ A. Hamid. S Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 302.

³⁰ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm 13.

³¹ Philipus M. Hadjon, *Analisis terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (makalah), Seminar Hukum Nasional “Implementasi UU No 10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004”, Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 21 Mei 2005, hlm 3.

Attamimi memaknai *algemene beginselen van behoorlijke wetgeving* dengan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.³²

Dalam hubungannya dengan fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa, asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).³³ Lebih lanjut A.Hamid S. Attamimi menjelaskan, bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penentuan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.³⁴ Selain itu, konsep ini juga bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, yang selanjutnya dapat digunakan pula oleh hakim, untuk melakukan pengujian (*toetsen*), agar peraturan-peraturan tersebut, memenuhi asas-asas dimaksud.³⁵

Asas-asas Peraturan Perundang-undangan, baik itu asas yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas yang melandasi materi muatan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam asas-asas hukum (*rechts beginselen*). Selain asas-asas yang telah disebutkan sebelumnya, ada beberapa ahli yang menyebutkan setidaknya-tidaknya 3 (tiga) fungsi asas hukum, yaitu:³⁶ (1) sebagai patokan dalam pembentukan dan/atau pengujian norma hukum; (2) untuk memudahkan kedekatan pemahaman terhadap

³² A. Hamid. S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 331.

³³ Philipus M.Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 3.

³⁴ A. Hamid. S Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 313.

³⁵ *Ibid*, hlm 332.

³⁶ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 2008, Hlm 83

hukum; dan (3) sebagai cermin dari peradaban masyarakat atau bangsa tertentu dalam memandang perilaku. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas hukum yang berkembang.³⁷

Van der Vlies membagi asas dalam pembentukan peraturan yang patut (*beginselen van behoorlijke regeering*) ke dalam asas formal dan asas materiil.³⁸ Adapun asas formal meliputi: (a) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yang mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketetapan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut; (b) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*), hak ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan pengaturan perundang-undangan tersebut; (c) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkeheidsbeginsel*), merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan; (d) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegaskan secara efektif; (e) asas konsensus (*het beginsel van consensus*), yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen. Sedangkan asas materiil meliputi : (a) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat; (b) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het recht gelijkeheids beginsel*), hal demikian untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh layanan hukum; (c) asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*), artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun

³⁷ Widodo Ekatjahjana, *Op.Cit*, Hlm 26.

³⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Op.Cit*, Hlm 34-35

diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda; (d) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele bedeling*), asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas dari *principles of legality*, agar peraturan perundang-undangan mencapai tujuannya, yaitu :³⁹ (a) tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*; (b) peraturan yang sudah dibuat harus diumumkan; (c) tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku; (d) peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; (e) suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; (f) peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; (g) tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi; (h) harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengintroduksi asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut :⁴⁰ (a) undang-undang tidak berlaku surut (*non retro active*); (b) undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogat lex inferior*); (c) undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generali*); (d) undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*); (e)

³⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual): Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana, hal 15-16.

⁴⁰ *Ibid.*

undang-undang tidak dapat diganggu gugat; (f) undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Dalam disertasinya Hamid S. Attamimi merumuskan asas-asas yang khusus bagi perundang-undangan Indonesia. Asas-asas tersebut meliputi :⁴¹ *Pertama* asas-asas formal, dengan rincian: (1) asas tujuan yang jelas; (2) asas perlunya pengaturan; (3) asas organ/lembaga yang tepat; (4) asas materi muatan yang tepat; (5) asas dapat dilaksanakan; dan (6) asas dapat dikenali. *Kedua* asas-asas materiil, dengan rincian: (1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara; (2) asas sesuai dengan hukum dasar Negara; (3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum; dan (4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Berbagai pandangan para ahli mengenai asas-asas yang harus diindahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan kemudian dicoba diramu oleh Perancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*) dalam naskah undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, terdiri dari :

- a. Kejelasan tujuan, yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-

⁴¹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putera, *Op. cit*, hal 17.

undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat

mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU Nomor 12 Tahun 2011, selain memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tersebut, memuat juga asas materi muatan sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 dan penjelasannya, meliputi :

- a. Pengayoman, yang dimaksud dengan asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan, yang dimaksud dengan asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, yang dimaksud dengan asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan, yang dimaksud dengan asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan, yang dimaksud dengan asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. Bhinneka Tunggal Ika, yang dimaksud dengan asas Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan, yang dimaksud dengan asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yang dimaksud dengan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, yang dimaksud dengan asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang dimaksud dengan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas materi muatan tersebut sangat penting diperhatikan oleh setiap lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan agar jangan sampai peraturan perundang-undangan yang dibentuk melalui prosedur yang telah ditetapkan melampaui kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara atau pejabat tersebut. Selain itu juga kegunaan asas materi

muatan adalah untuk mencegah agar tidak timbul pertentangan maupun tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang justru berpotensi melanggar hak-hak warga negara. Namun sayangnya hingga saat ini masih banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dalam pembentukannya mengabaikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan. Peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk tidak menjunjung nilai-nilai keadilan, demokrasi, kepentingan masyarakat luas dan menghambat investasi di tanah air. Sehingga pada akhirnya peraturan perundang-undangan tersebut harus dicabut ataupun direvisi.⁴²

1.7. Metode Penelitian

1) Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian⁴³ Jenis penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan dan penelitian hukum empiris atau sosiologis.⁴⁴ Penelitian berdasarkan judul di atas adalah penelitian hukum sehingga metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian yang sesuai dengan Ilmu Hukum yakni metode penelitian yuridis-normatif⁴⁵ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang lebih mengutamakan pada penggunaan data sekunder, sedangkan penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang lebih mengutamakan pada data primer. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari

⁴² Pada tahun 2016 sebanyak 3143 peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah telah dibatalkan oleh Pemerintah sebab menghambat iklim investasi di tanah air. www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/.../batal_perda_21_juni_2016.pdf.

⁴³ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 6

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafino Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta, 1990), hlm. 38.

masyarakat, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.⁴⁶ Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan lebih mengutamakan pada penggunaan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Meskipun penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, tetapi studi lapangan tetap diperlukan untuk melengkapi dan mengkonfirmasi hasil penelitian.

b. Sifat Penelitian

Berdasarkan sudut sifatnya, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu penelitian eksploratif, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris. Ketiga penelitian tersebut dijelaskan sebagai berikut:⁴⁷ 1) Penelitian eksploratif, yaitu penelitian yang bermula dari suatu permasalahan tertentu hanya samar-samar dipahami teoritis. 2) Penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menata dan mengklasifikasikan gejala-gejala yang akan digambarkan oleh peneliti dengan sebanyak mungkin diusahakan mencapai kesempurnaan atas dasar bangunan permasalahan penelitian. 3) Penelitian eksplanatoris adalah penelitian yang menjelaskan hubungan kausal variabel-variabel melalui pengujian hipotesis.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif dan eksplanatoris yang bertujuan menata dan mengklasifikasikan proses dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundnagkan dalam berita negara.

2) Bahan Penelitian

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data sekunder, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 12.

⁴⁷ Maria SW. Sumardjono, 2014, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, UGM, Yogyakarta, hlm. 6-7.

yang berwujud laporan, dan sebagainya⁴⁸. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer,⁴⁹ yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari: (a) UUD Tahun 1945; dan (b) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234). Bahan hukum sekunder, yaitu yang berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri atas buku atau jurnal hukum, pandangan ahli hukum (doktrin) dan hasil penelitian hukum. Wawancara dengan narasumber ahli hukum untuk memberikan pendapat hukum tentang suatu fenomena yang bisa diartikan sebagai bahan hukum sekunder.⁵⁰ Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini, berupa buku, putusan pengadilan, hasil penelitian, karya ilmiah, dan artikel ilmiah terkait di bidang harmonisasi Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan seterusnya.⁵¹

3) Analisis data

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan⁵². Analisis data juga dapat disebut sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan.⁵³ Analisis data dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni analisis kuantitatif melalui uji statistik dan kualitatif melalui kategorisasi berdasarkan permasalahan

⁴⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 30.

⁴⁹ Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 16.

⁵⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 34-35.

⁵¹ Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 17.

⁵² Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 32.

⁵³ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Op.Cit*, hlm. 183.

yang diteliti dan data yang dikumpulkan⁵⁴. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, karena data yang dipergunakan bukan berupa angka/kuantitas melainkan data kepustakaan dengan melakukan studi atas dokumen menggunakan bahan-bahan dari data sekunder.

Penyajian hasil analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.⁵⁵ Selanjutnya seluruh bahan hukum yang berhasil dihimpun diinventarisasi, diklasifikasi, kemudian diolah dan dianalisis secara komprehensif, sehingga dari analisis tersebut dapat dijadikan rujukan guna memahami dan memperoleh pengertian yang mendalam serta dapat ditarik kesimpulan untuk menjawab masalah secara lengkap dan menyeluruh.

4) Jalannya Penelitian

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini terdiri dari tiga tahap, yaitu:

a. Tahap persiapan

Tahap persiapan dimulai dengan merumuskan suatu permasalahan dengan berangkat pada latar belakang yang mengungkap adanya pertentangan antara *das sein* dan *das sollen*, fakta hukum dan fakta nonhukum, kemudian menentukan judul atau topik. Selanjutnya melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum dan pemilihan bahan kepustakaan yang relevan dengan permasalahan dan objek penelitian. Penulis kemudian menyusun penelitian dan selanjutnya dikonsultasikan kepada pembimbing guna penyempurnaan penelitian yang direncanakan.

⁵⁴ Maria SW. Sumardjono, *Loc. Cit.*

⁵⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Loc. Cit.*

b. Tahap pelaksanaan

Pelaksanaan penelitian kepustakaan, tahap ini dilaksanakan dengan pengumpulan dan pengkajian terhadap data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

c. Tahap Penyelesaian.

Pada tahap ini, bahan dari hasil kepustakaan dan hasil penelitian lapangan disusun secara sistematis, sehingga mempermudah dalam menganalisis permasalahan berdasarkan metode yang telah ditentukan. Selanjutnya menyusun hasil tersebut dalam bentuk laporan dan dikonsultasikan kepada dosen pembimbing.

1.8. Sistematika Penelitian

Dengan berpedoman pada proposal penelitian sebagai suatu usulan penelitian, Penulis sekaligus mengemukakan kerangka atau sistematika laporan penelitian sebagai rancangan yang hendak ditulis. Pedoman yang Penulis pakai untuk menyusun sistematika laporan penelitian ini adalah buku pedoman teknis penulisan tugas akhir Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Adapun sistematika laporan penelitian yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

BaB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan yang terdiri dari tentang latar belakang permasalahan, batasan masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka akan diuraikan tinjauan teoritis tentang asas negara hukum, asas legalitas, dan asas-asas pembentukan peraturan perundnag-undangan.

BAB III : PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pembahasan permasalahan terkait proses harmonisasi dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

BAB IV : DASAR HUKUM HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG DIUNDANGKAN DALAM BERITA NEGARA DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA

Pembahasan permasalahan terkait dasar hukum harmonisasi peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam berita negara dalam negara hukum Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Penutup, terdiri dari simpulan dari penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan

DAFTAR PUSTAKA