



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA ASAS KEADILANDALAM MATERI
MUATAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

TESIS

**ALFINA RAHIL ASHIDIQI
1006736122**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA**

**JAKARTA
2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA ASAS Keadilan dalam Materi
Muatan Perundang-Undangan di Indonesia**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar
Magister Hukum**

**ALFINA RAHIL ASHIDIQI
1006736122**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA**

**JAKARTA
2012**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : ALFINA RAHIL ASHIDIQI
NPM : 1006736122
Program Studi : Pascasarjana Jurusan Hukum Tata Negara
Judul Tesis : Analisa Asas Keadilan Dalam Materi Muatan
Perundang-Undangan Di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Jurusan Peminatan Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : FITRIANI AHLAN SJARIF, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Dr. TRI HAYATI, S.II., M.H. (.....)

Penguji : Dr. DIAN PUJIN. SIMATUPANG, S.II, M.H (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 20 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT karena hanya atas berkat dan anugerah-NYA, saya dapat menyelesaikan proses penulisan tesis dengan judul: "Analisa Asas Keadilan Dalam Materi Muatan Perundang-Undangan Di Indonesia" dengan lancar dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Shalawat dan salam tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta para shahabat dan kerabat dekatnya. Beliau adalah contoh terbaik dalam mengarungi kehidupan ini.

Saya sungguh menyadari bahwa tesis ini masih sangat jauh dari kesempurnaan oleh karena itu segala usul, saran, kritik dan pendapat, demi perbaikan tesis ini sangatlah diharapkan dari berbagai pihak. Tak lupa ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya saya ucapkan kepada semua pihak yang telah membantu saya selama proses penulisan tesis ini dari awal sampai akhir baik yang bersifat materiil maupun spirit. Saya tidak dapat membalas semua kebaikan yang telah diberikan hanyalah doa yang dipanjatkan Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum.

Ucapan terimakasih dan penghargaan yang tinggi saya persembahkan khusus kepada :

1. Ibu Fitriani Ahlan Sjarif, SH., MH. selaku Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu dan kesempatan dalam kesibukannya menyelesaikan penulisan Proposal Disertasi untuk membimbing dan mengarahkan saya dengan penuh kesabaran dan pengertian dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, lewat masukan, saran, kritik, bahkan meminjamkan buku-buku yang terkait dengan penulisan. Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum
2. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein yang telah banyak memberikan arahan dan motivasi mengenai penulisan tesis. Semoga harapanmu tercapai untuk HIDUP SERIBU TAHUN LAGI dan tak lupa juga Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum.

3. Ibu Dian Ferricha, SII., MII., sebagai sahabat dan kakak yang telah bersedia meluangkan waktu dan kesempatan untuk membimbing dan mengarahkan saya dengan penuh kesabaran dan pengertian dalam menyelesaikan penulisan tesis ini melalui masukan, saran, kritik, yang dikirimkan melalui email dan social network. Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum.
4. Prof. Dr. Maria Farida Indrati Suprpto, S.H., MH, selaku Dosen khusus mata kuliah Ilmu Perundang-Undangan yang melalui tulisan dan perkuliahannya telah memberikan inspirasi dalam pemilihan judul tesis ini. Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum.
5. Bapak Ibu Dosen Pengajar Universitas Indonesia, terkhusus kepada pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Jurusan Hukum Tata Negara: Alm. Prof. Safri Nugraha, Alm. Prof. Ramly Hutabarat, Prof. Harun Alrasid, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H., M.H., Prof. Dr. Satya Arinanto S.H., M.H, Prof. Anna Erliyana, S.H., M.H, Ibu Sulistiowaty Irianto, Prof. Arifin, Dr. Tri Hayati, S.H., MH, Dr. Fatmawati, S.H., MH, Mustafa Fakhri S.H., M.H., LL.M., Dr. Dian Puji N Simatupang S.H., MH, Bapak Andri Wibisono, Bapak Andi Nur Hasanto, dll yang tidak sempat disebutkan namanya tidak mengurangi rasa hormatku kepada Guru dan Dosen yang telah memberikan cara, inspirasi untuk merengkuh cahaya bagi kehidupanku. Semoga ilmu ini bermanfaat bagi kehidupan saya dan dapat dimanfaatkan untuk pribadi ataupun secara umum. Tiada kata yang tepat selain Terimakasih dan Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum GURU-GURUKU.
6. Seluruh Civitas Akademik Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Universitas Indonesia terkhusus Bapak Ari, Pak Watijan, Pak Huda dll, yang telah banyak membantu kami dalam berbagai urusan administrasi selama perkuliahan sampai selesainya. Tiada kata yang tepat selain Terimakasih dan Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum, dan mohon maaf atas segala kerepotan yang dibuat.
7. Terimakasih kepada Bapak Ibuku (H. Sahlan Mushodik dan Hj. Sugiarti) yang memberikan dukungan baik moril, khususnya doa dan materiil yang tak terhitung untuk menunjang dan mendukung sarana perkuliahan. Tiada kata yang tepat Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum dan

allahummaghfir waliwalidayya warhamhuma kama rabbayani shaghira. Amien. Semoga keberhasilan ini dapat membuat kalian bahagia dan thawwil umur.

8. Untuk Adik Naul dan Mbak Gita serta jagoan-jagoanku nang Afan dan nang Zimam. Terimakasih banyak untuk dukungan dan doanya selama ini, maaf saya bukanlah contoh yang bisa dibanggakan, semoga adc dan jagoan-jagoanku bisa lebih baik dan Jazakumullah khairal Jaza wa farhan alaikum.
9. Eyang Turipah, Tante Yuli, Om Anto, Si Kembar Tifa Nifa, Alfin yang selain menyambut kepulangan penulis dari Jakarta dan menemani penulis sembari menunggu jemputan Bapak dan Ibu.
10. Kepada sahabat seperjuangan HTN angkatan 2010 Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Grace, Ibu Muthia, Pak Alam, Arif, Julia, Indra, Arif, Bang Jarden, Pak Zaky, Mas Arba, Mas Rully, Mas Sukman, Mas Supri, Wahab, Elang, Andro;
11. Kepada Keluarga Kramat Raya 162 terkhusus Lantai 6 Keluarga LPPNU terkhusus Imam Pituduh dan Mas Faishal yang memberikan nasehat dan didikan, Keluarga IPPNU tempat mengabdikan dan mengaktualisasikan diri terkhusus Rekanita Margareth yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan dan rekanita Amelia sahabat dalam rupa-rupa, Rekanita Keyko Senasab Sesama Seperjuangan, Rekanita Nihlah, Afi, Dwi Chandra Sang Ilusionis, Farida, Puti Si MCwati dan rekanita yang lain, terimakasih banyak untuk semua motivasi, dukungan, kenangan indah, doa, dan diskusi-diskusi yang mengesankan selama ini. Saya bangga mengenal kalian semua. Semoga silaturahmi yang telah terbangun ini tetap terjalin erat untuk selurusnya kapan dan dimana saja kita mengabdikan diri. Mohon maaf untuk semua kekurangan baik disadari maupun tidak selama perkuliahan ini.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati saya persembahkan tesis ini dengan harapan kiranya dapat bermanfaat dan menambah wawasan serta pengetahuan kita semua.

Jakarta, 20 Juni 2012

-Penulis-

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ALFINA RAHIL ASHIDIQI
NPM : 1006736122
Program Studi : Pascasarjana
Departemen : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia "**Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty Free Right*)**" atas karya ilmiah saya yang berjudul :

ANALISA ASAS Keadilan

DALAM MATERI MUATAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

berserta dengan perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta, dan pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal : 20 Juni 2012

Yang Menyatakan



(ALFINA RAHIL ASHIDIQI)

ABSTRAK

Nama : ALFINA RAHIL ASHIDIQI
NPM : 1006736122
Program Studi : Pascasarjana Jurusan Hukum Tata Negara
Judul Tesis : Analisa Asas Keadilan Dalam Materi Muatan
Perundang-Undangan Di Indonesia

Tesis ini membahas tentang analisa asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Analisa dan Pembahasannya meliputi korelasi antara asas keadilan Pasal 6 ayat (1) huruf g menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan keadilan sosial yang tertera pada sila kelima Pancasila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai sumber hukum negara. Pembahasan selanjutnya adalah mengenai unsur keadilan sosial, hal ini perlu dilakukan karena keadilan sosial merupakan prinsip sumber hukum negara yang seharusnya tercermin dan terwujudkan dalam materi muatan perundang-undangan di Indonesia.

Kata kunci :

Asas Keadilan, Materi Muatan Perundang-undangan.

ABSTRACT

Name : ALFINA RAHIL ASHIDIQI
NPM : 1006736122
Study : Pascasarjana Jurusan Hukum Tata Negara
Title : *Analysis of the Principle of Justice In The Substance Legislation
in Indonesia*

This thesis discusses the analysis of the principle of justice in the substance of legislation in Indonesia. The analysis and discussion includes the correlation between the principle of justice and Article 6 paragraph (1) letter g according to Law No 12 of 2011 on the establishment of legislation with social justice precepts contained in the fifth Pancasila "Social justice for all the people of Indonesia" as a source of state law. The next discussion is about the element of social justice, it is necessary because justice is the source principle of state law that should be reflected and embodied in the substance of legislation in Indonesia.

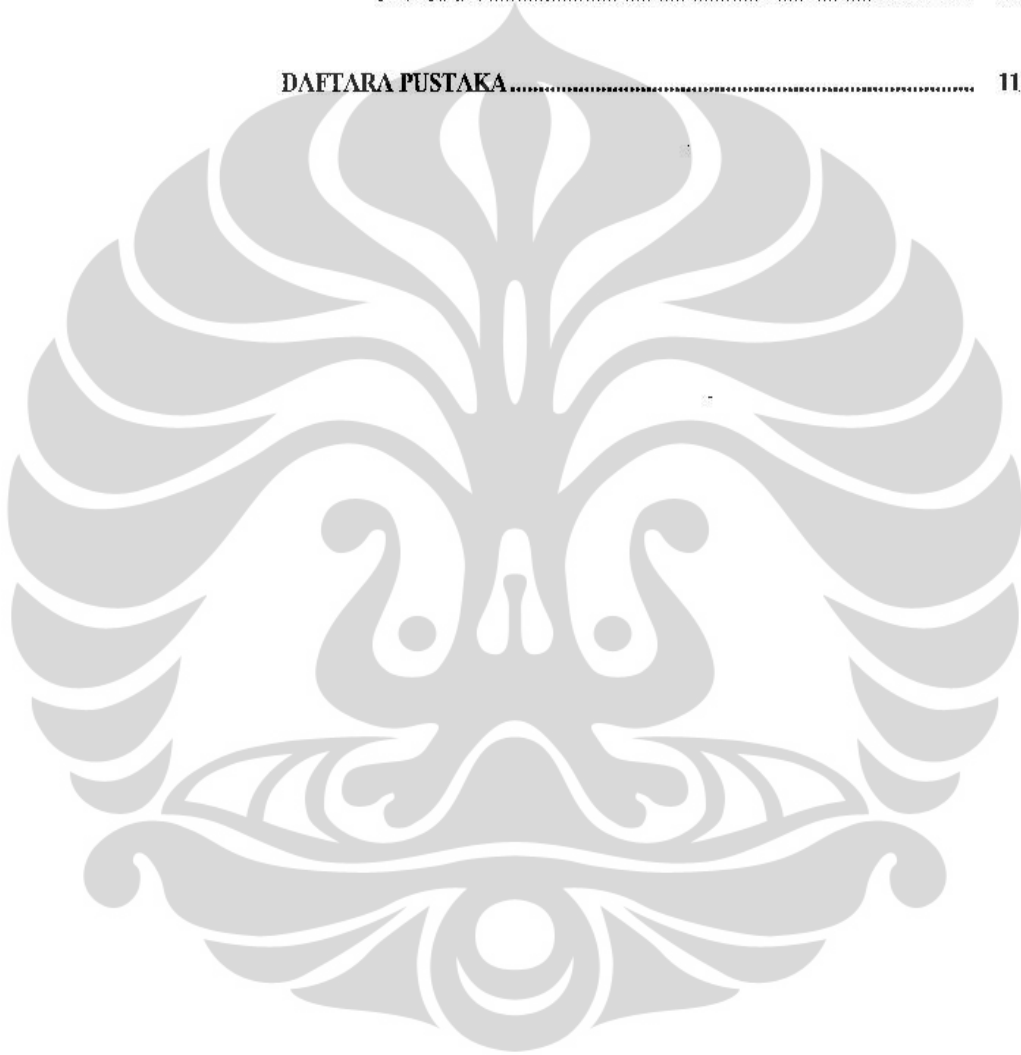
Keywords : The Principle of Justice, The Substance Legislation.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	9
1.3. Pembatasan Masalah	9
1.4. Tujuan Penelitian	11
1.5. Manfaat Penelitian	11
1.6. Kerangka Konseptual dan Teori	12
1.7. Metode Penelitian.....	15
1.8. Sistematika Penulisan	19
BAB II HIRARKI NORMA HUKUM NEGARA dan PEMBENTUKAN	
UNDANG-UNDANG	21
2.1. Hirarki Norma Hukum Negara.....	21
2.1.1. Norma Hukum	22
2.1.2. Asas-Asas Hukum	26
2.1.3. Norma Statis Dan Dinamis	27
2.1.4. Dinamika Norma Hukum Vertical Dan horizontal.....	28
2.1.5. Hirarki Norma Hukum.....	29
2.1.6. Struktur Norma Hukum Negara.....	30
2.1.7. Hierarki Norma Hukum Positif.....	31
2.1.8. Norma Hukum Fundamental Negara Indonesia	32

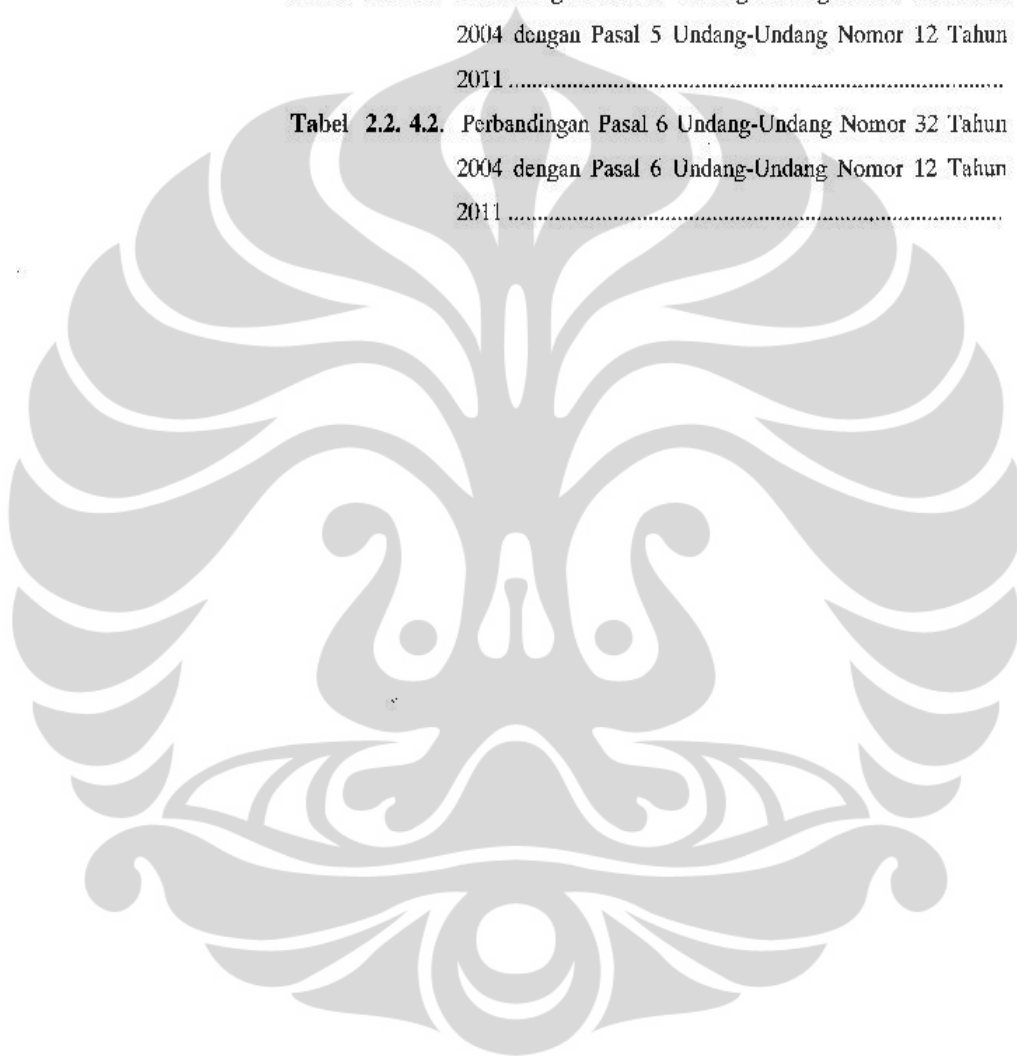
2.2. PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG.....	35
2.2.1. Sistem Hukum Dan Undang-Undang	35
2.2.2. Landasan Pembentukan Undang-Undang.....	38
2.2.2. Proses Pembentukan Undang –Undang	41
2.2.3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangun	50
2.2.4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangun Dalam Hukum Positif	56
2.2.4. Asas Keadilan Dalam Materi Muatan Undang-Undang	65
BAB III PERIHAL KEADILAN.....	68
3.1. Pengertian Keadilan	68
3.2. Teori Keadilan Menurut Hukum.....	71
3.3. Teori Keadilan Aristoteles	74
3.4. Pengertian Asas Keadilan.....	77
3.5. Keadilan Sosial	79
BAB IV ANALISA PEMBAHASAN.....	89
4.1. Korclasi Antara Asas Keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang- Undang No 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang- Undangun Dengan Sumber Hukum Negara Berdasarkan Ilmu Perundang-Undangun.....	89
4.1.1 Keadilan Proporsional	92
4.1.2 Korclasi Keadilan Proporsional dengan Sila Kelima Keadilan Sosial Bagi seluruh rakyat Indonesia	93
4.2. Unsur Asas Keadilan Yang Terkandung Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangun.....	95
4.2.1 Penjabaran Unsur Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.....	95
4.2.2. Unsur Asas Keadilan Yang Terkandung Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangun.....	105

BAB V PENUTUP.....	108
5.1. Kesimpulan	108
5.2. Saran.....	109
DAFTAR PUSTAKA.....	110



DAFTAR TABEL

Tabel 2.2.4.1. Perbandingan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	57
Tabel 2.2. 4.2. Perbandingan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	59



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*). Hal ini tersurat pada konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 tepatnya pada pasal 1 ayat 3 tercantum bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”¹. Konsep negara hukum Indonesia tidak dijelaskan secara rinci pada Undang-Undang Dasar 1945, karena setelah Amandemen yang keempat, Aturan Tambahan Pasal II menyebutkan “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal”². Sedangkan sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan konsep negara hukum Indonesia. Terkait mengenai Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen menjadi komposisi sebuah konstitusi atau tidak terdapat perbedaan pendapat.³

Secara tersirat, bilamana menelaah alenia keempat pembukaan UUD 1945 dapat ditafsirkan bahwa negara hukum Indonesia ialah berdasarkan Pancasila. Terkait hal ini pasal 2 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa Pancasila merupakan sumber

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), Hlm. 5.

²Ibid, Hlm. 62.

³Terkait Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi bagian dari konstitusi atau tidak, terdapat perbedaan pendapat: Pendapat Pertama; penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen bukan bagian dari konstitusi dengan alasan bahwa pada saat ditetapkannya Undang-undang Dasar 1945 tidak disertai Penjelasan Undang-Undang Dasar Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Penjelasan UUD 1945 baru saja dicantumkan pada saat Undang-undang Dasar 1945 diundangkan dalam Berita Republik Indonesia pada tanggal 15 Februari 1946. Pendapat Kedua: Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen adalah tetap bagian dari konstitusi karena tidak ada pencabutan Penjelasan UUD 1945 secara tertulis dan merupakan bagian dari pasal-pasal (batang Tubuh) menurut teori Nawiasky dan pada penjelasan itulah terkait alasan terpenting bahwa penjelasan umum UUD 1945 adalah rumusan yang berhubungan dengan keberadaan atau eksistensi Pembukaan UUD 1945 yang tidak lain adalah Pancasila. Pendapat Kedua ini dapat dilihat di Mimbar Hukum, Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 oleh Maria Farida Indrati Soeprpto.

segala sumber hukum negara. Penempatan pasal 2 mengenai kedudukan Pancasila tersebut, maka menjadi rujukan dan inspirasi dalam setiap pembentukan Peraturan perundang-undangan. Dengan demikian sudah seharusnya Pancasila dihadirkan dan mewarnai dalam setiap cerminan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.⁴ Oleh karenanya negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Pada Arah, Tahapan, Dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 Rencana Pembangunan Jangka Menengah⁶ bahwa pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

Sebagaimana Arah, Tahapan, Dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 pembangunan hukum nasional mencakup pembangunan materi hukum. Untuk membangun materi hukum yang berkualitas maka menjadi sebuah kebutuhan akan pengaturannya. Khususnya mengenai aturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengikat ke semua *stakeholders* agar menjadi acuan dan payung hukum bersama. Adapun payung hukum yang tepat dan dapat memaksa agar dipatuhi para pihak yang terkait dalam

⁴ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

⁵ Konsiderans Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ Lampiran Undang-Undang No 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah aturan yang setingkat undang-undang. Begitupula adanya berbagai alasan yang mendorong disahkannya aturan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seperti :

1. Amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pada pasal 22 A bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.
2. Peraturan yang pernah ada, belum secara khusus mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan seperti :
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 10 Oktober 1945. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.
 - b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan mengenai tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-Undang tersebut ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 2 Februari Tahun 1950.
 - c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 disahkan di Jakarta pada tanggal 15 Mei Tahun 1950.
 - d. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Instruksi tersebut ditetapkan pada tanggal 29 Agustus 1970.
 - e. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Keputusan Presiden ini mulai berlaku sejak tanggal 29 Oktober 1998 dan mencabut Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970.
 - f. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang undangan dan Bentuk Rancangan Undang-

Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

3. Ketidakefektifan penerapan peraturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan baik secara formal, materiil maupun dari segi tata bahasa Perundang undangan.
4. Kebutuhan para pihak yang berkepentingan seperti kalangan praktisi, akademisi, dan pemerhati peraturan perundang-undangan. Keinginan adanya Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sering terlontar baik pada waktu dilakukan Rapat kerja antara Departemen Kehakiman dengan DPR-RI maupun pada waktu dilakukan seminar, lokakarya, atau pertemuan ilmiah yang ada hubungannya dengan Peraturan Perundang-undangan, yakni keinginan untuk membentuk Undang-Undang sebagai pengganti AB (*Algemene Bepalingen voor de Wetsgeving S.1847:23*)

Pada perkembangannya, Lahirlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama pada tanggal 24 Mei 2004. Lahirnya UU P3 ini dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁷ Oleh karena itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang terdiri dari 13 bab dan 58 pasal disertai penjelasan umum dan pasal perpasal dan lampiran yang berisi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dahulunya dimuat dalam Keppres No. 44/1999 setelah diadakan modifikasi dan penyempurnaan.⁸

Pasca keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang disusul dengan pemberlakuan Peraturan Presiden RI Nomor 68 Tahun 2005, berbagai pihak⁹

⁷ Penjelasan Umum Alinea 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

⁸ Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang* Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004. Hal.5.

⁹ Lihat beberapa tulisan dalam Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004 yang membahas tentang catatan peninjauan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

mengkritisi beberapa substansi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan agar dilakukan perbaikan-perbaikan.

Munculnya berbagai kritikan mengenai substansi Undang-Undang(UU) Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan mengingat pentingnya pembenahan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka pada PROLEGNAS Tahun 2010¹⁰ DPR mengusulkan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk dibahas kembali terkait berbagai kritikan yang tersampaikan.

Berdasarkan PROLEGNAS Tahun 2010, seharusnya RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diselesaikan menjadi Undang-Undang pada tahun 2010. Akan tetapi, baru pada tanggal 12 Agustus 2011 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diundangkan. Keterlambatan pengundangan ini mengindikasikan belum sesuainya antara planning dan kenyataan dalam proses legislasi yang apakah merupakan satu bentuk keseriusan DPR dalam memperbaiki UU ataukah kekurangan DPR yang perlu diperbaiki.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain :¹¹

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika

¹⁰ Berdasarkan Catatan Perkembangan PROLEGNAS 2010 yang diakses dari www.parlemen.net.

¹¹ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

Dengan perbaikan-perbaikan tersebut diharapkan UU yang terbaru ini dapat menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kepentingan dan cita-cita negara. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini, menegaskan keharusan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan asas-asas¹²: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan g. dan untuk Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Berbeda dengan UU sebelumnya yang tidak menambahkan kata “keharusan” pada penggunaan asas-asas tersebut. Dengan demikian penambahan cerminan keharusan asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan diharapkan dapat melahirkan peraturan perundang-undangan yang legal secara materil dan dilihat dari asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 6 ayat (1) huruf g diharapkan bahwasanya asas keadilan menjadi pedoman, kerangka keadilan dalam pembentukan materi muatan perundang-undangan. Namun, faktanya pada penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g tersebut tidak menerangkan atau tidak mendefinisikan secara jelas makna yang terkandung dalam “asas keadilan.”

Oleh karenanya muncul berbagai pasal yang memuat keadilan pasca pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 secara normatif yaitu Pasal 2 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Undang-undang Nomor 44 Tahun 2004 tentang Rumah Sakit yang mana tidak menjelaskan rumusan dari keadilan yang sesuai dengan sila Kelima Keadilan

¹² Pasal 6 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Adapun pasal-pasal yang memuat keadilan secara normatif tersebut adalah ¹³:

1. Pasal 2 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional adalah bahwa "sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Penjelasan Pasal tersebut mengemukakan bahwa "Asas keadilan merupakan asas yang bersifat idiil."
2. Asas atau nilai keadilan juga dicantumkan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Undang-undang Nomor 44 Tahun 2004 tentang Rumah Sakit. Dalam Penjelasan Pasal 2 masing-masing Undang-undang tersebut dikemukakan apa yang dimaksud "asas /nilai keadilan." Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 mengemukakan "Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban."
3. Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 mengemukakan "Asas keadilan berarti penyelenggaraan kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada semua lapisan masyarakat dengan pembiayaan yang terjangkau."
4. Kemudian Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 menjelaskan "yang dimaksud dengan nilai keadilan adalah bahwa penyelenggaraan Rumah Sakit mampu memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada setiap orang dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat serta pelayanan yang bermutu."

Beberapa penjelasan pasal yang terkait makna keadilan diatas terlihat ambigu dan abstrak. Ketidakjelasan makna tersebut karena disebabkan penjelasan asas keadilan sebagai pedoman tidak dapat memberikan acuan atau kerangka bagaimana sebuah keadilan diwujudkan dalam materi muatan perundang-undangan. Artinya asas keadilan dalam pembentukan materi muatan perundang-undangan tidak berfungsi mewujudkan keadilan pada materi materi muatan perundang-undangan. Yang pada akhirnya secara materi muatan perundang-undangan, asas keadilan tidak nampak pada materi muatan perundang-undangan.

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan.¹⁴ Keterkaitan antara hukum, hubungan manusia

¹³ AA Oka Mahendra, *Asas Keadilan Hanya Etalase*, 27 April 2011 diakses pada www.jamsostek.com pada tanggal 28 Mei 2012.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000). Hlm 159.

dan keadilan merupakan hal yang tidak bisa terpisahkan, karena esensi keadilan dalam pemberlakuan hukum pada hubungan antar manusia sangatlah penting.

Melihat betapa pentingnya sebuah keadilan, maka sistem hukum yang adil menjadi lingkup salah satu pembahasan tantangan Indonesia Masa Depan yang tercantum pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan dijelaskan bahwa Supremasi hukum ditegakkan untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan pembelaan hak asasi manusia. Kiranya, para *founding people* juga menempatkan keadilan pada pembukaan UUD 1945 sebagai salah satu cita hukum dan dasar negara mengingat bahwa sebuah keadilan merupakan prinsip yang esensial.

Mengingat keadilan adalah hal yang penting terkait dengan pembentukan materi muatan perundang-undangan, namun produk hukum yang dihasilkan pasca pemberlakuan asas keadilan materi muatan perundang-undangan tidak mampu menjadi pedoman untuk mewujudkan materi muatan yang mendorong terwujudnya keadilan: misalnya kebijakan pemerintah, larangan yang mendorong terwujudnya keadilan. Dengan demikian maka asas keadilan materi muatan perundang-undangan tidak dapat difungsikan semestinya menjadi pedoman pembentukan materi muatan perundang-undangan.

Tidak berfungsinya asas keadilan ini memunculkan pertanyaan, bagaimana keterkaitan asas keadilan tersebut dengan Sila Kelima Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia mengingat bahwa asas keadilan dimaknai ambigu dan tidak digunakan untuk menciptakan keadilan sosial sebagaimana Sila Kelima ini merupakan bagian dari Pancasila yang ditempatkan sebagai sumber hukum negara.

Keterkaitan Sila Kelima Keadilan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia dalam asas keadilan materi muatan perundang-undangan sebagai norma hukum adalah keharusan mengingat Pancasila ditetapkan sebagai sumber hukum negara pada pasal 2 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dengan adanya penempatan pasal 2 ini menjadi penting dan dipertimbangkan dalam setiap pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu sudah seharusnya Pancasila dihadirkan dan mewarnai dalam setiap cerminan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Sebegitu penting dan esensinya sebuah perwujudan keadilan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, menjadi diperlukan sebuah penelitian tentang keadilan yang sesuai dengan sumber hukum negara yaitu Pancasila Sila Kelima keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Adapun penjelasan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan asas keadilan sebagai keadilan proporsional.

Namun keadilan proporsional ini belum bisa di gunakan sebagai pedoman atau kerangka keadilan. Terbukti masih ambigu berbagai peraturan yang memuat tentang keadilan tersebut. Untuk itu diperlukan pembahasan mengenai keterkaitan keadilan proporsional dengan Pancasila. Lain dari itu, mengingat pentingnya perwujudan keadilan secara nyata dan aplikatif diperlukan penjelasan unsur keadilan yang harus tercermin dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjabaran- penjabaran mengenai permasalahan diatas, maka pada penelitian ini akan difokuskan pada **“ANALISA ASAS KEADILAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar permasalahan diatas, penelitian ini akan memfokuskan pada permasalahan mengenai:

1. Bagaimana korelasi antara asas keadilan, Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan sumber hukum negara?
2. Bagaimana unsur asas keadilan yang harus terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan?

1.3. Pembatasan Masalah

Bab pembatasan masalah ini diperlukan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam pandangan terhadap masalah yang akan dibahas dalam penulisan penelitian

ini. Dengan demikian akan diuraikan beberapa hal yang sangat terkait dengan pembahasan. Sebagaimana berikut:

1. Maksud dari asas keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang-Undang Nomors 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah keadilan proporsional yang dijelaskan pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Sumber hukum negara yang dimaksud adalah Pancasila. Hal ini dilandaskan atas beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Secara yuridis : Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa sumber hukum Negara adalah Pancasila. Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 tersebut bahwa Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pada penjelasan selanjutnya Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.
 - b. Secara historis, pertama-tama Pancasila memang dimaksudkan sebagai *philosophische grondslag*, suatu dasar kefilsafatan, bagi berdirinya Negara Indonesia.¹⁵ Terkait Hal ini sejarah mencatat bahwasanya pada saat sidang BPUPK Dr. Radjiman Wediodiningrat di hadapan rapat BPUPK menyampaikan bahwa Negara Indonesia yang akan kita bentuk itu apa dasarnya? Soekarno menafsirkan pertanyaan itu sebagai berikut : Menurut anggapan saya, yang diminta oleh Paduka Tuan Ketua yang

¹⁵ Universitas Gajah Mada dan Mahkamah Konstitusi, *Proceeding Kongres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK , 2009), Hal. 53.

Mulia ialah dalam bahasa Belanda: “*philosophisce grondslag*” dari pada Indonesia Merdeka. *Philosophisce grondslag* itulah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka.¹⁶ Dari jawaban inilah, Soekarno kemudian menguraikan prinsip lima yang menjadi dasar Pancasila. Yang mana prinsip-prinsip tersebut pada akhirnya diterima oleh semua anggota sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945.

Terkait dengan pembahasan masalah “Analisa Asas Keadilan Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, maka pembahasan sumber hukum negara akan difokuskan pada sila Kelima Pancasila yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Hal ini tidak lain agar penelitian ini tidak melebar ke berbagai pembahasan yang tidak langsung terkait dengan pembahasan.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa korelasi asas keadilan dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa unsur keadilan yang harus terkandung dalam pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Besar harapan, hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara Indonesia yang mengacu pada Pancasila pada khususnya.

¹⁶ Soekarno, *Tjatkan Pantja Sila(Pantja Sila Dasar Falsafah Negara)* (Jakarta : Departemen Penerangan R.I. 1964.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara Indonesia yang berkaitan dengan kajian mengenai Ilmu perundang-undangan.
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Proses dan hasil penelitian ini menjadi sarana pengembangan akademis bagi penulis dalam ilmu hukum.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan serta masukan dari sisi ilmu pengetahuan bagi para pihak yang membutuhkan dan memiliki keterkaitan pada bidang ilmu pengetahuan dan permasalahan yang sama.

1.6. Kerangka Konseptual dan Teori

Setiap penelitian haruslah selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini disebabkan karena adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan-kegiatan pengumpulan data, konstruksi data, pengolahan data¹⁷. Dalam hubungan timbal balik tersebut teori difungsikan sebagai panduan untuk menganalisa masalah yang akan diteliti.

Kerangka konseptual yang akan digunakan penulis sebagai panduan untuk menganalisa tentang bagaimana korelasi asas keadilan dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan Peraturan yang lebih tinggi adalah berdasarkan hierarki perundang-undangan.

Kelsen menjelaskan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang di buat adalah inferior. Tata hukum ini khususnya sebagai personifikasi negara adalah suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda.¹⁸

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*(Ghalia Indonesia ; Jakarta) 1990, Hal.41

¹⁸ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at , *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*,(Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI), 2006. Hal.109.

Berdasarkan *stufentheorie* Kelsen, Hans Nawiasky selaku muridnya mengembangkan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* yang mana menjelaskan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : Staatsgrundgezets (Aturan Dasar Negara/aturan pokok Negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal)

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan otonom)¹⁹

Terinspirasi dari teori hukum kelsen dan Nawiasky diatas, maka para pembuat undang-undang diIndonesia menghususkan mengenai pasal tentang hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. mengenai Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Adapun Peraturan Perundang-undangan di Indonesia juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan

¹⁹ Ibid. hlm. 45.

Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum negara atau Hamid S Attamimi²⁰ menngistilahkan sebagai norma hukum tertinggi atau norma fundamental negara yang menjadi dasar dan sumber bagi semua norma-norma hukum bawahan. Oleh karenanya maka semua peraturan dari norma hukum yang dasar sampai turunannya harus mengacu kepada Pancasila sebagai sumber hukum negara.

Asas keadilan sebagai asas materi muatan perundang-undangan Pasal 6 Ayat 1 Huruf G Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan dalam penjelasannya bahwa keadilan yang dimaksud adalah setiap muatan perundang-undangan mengandung keadilan proporsional. Adapun menjadi pertanyaan adalah apakah keadilan proporsional tersebut memiliki korelasi dengan keadilan sila kelima Pancasila. Oleh karena itu dalam Pertanyaan ini akan diterapkan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang mana menurut Nawiasky bahwa norma hukum negara terdapat norma yang tinggi sebagai acuan pembentukan norma-norma dibawahnya. Sedangkan norma hukum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak lain adalah Pasal 2 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas –asas Pembentukan peraturan Perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.²¹ Paul Sholten mengemukakan bahwa sebuah asas hukum (*rechtbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak. Penerapan asas

²⁰ A. Hamid S Attamimi, *Perspektif Normatif dalam Penelitian Hukum, Peraturan Perundang-undangan Sebagai Data Sekunder bagi Penellitian Hukum Dalam Perspektif Normatif*, Bahan lokakarya Penyusunan Materi Penataran Untuk Metode Penelitian Kualitatif, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta pada tanggal 3-4 Juni 1993.

²¹ Maria Farida Indrati S, Ilmu perundang-Undangn ,Jenis fungsi dan materi Muatan (Kanisius; Yogyakarta) 2011, Hal.252

hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih kongkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti asas-asas tersebut.²²

Berdasarkan alasan diatas, asas keadilan merupakan hal yang abstrak. Oleh karenanya sebagai hal yang abstrak diperlukan sebuah penjabaran yang konkret untuk diterapkan pada suatu norma hukum. Adapun dalam penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijabarkan bahwa unsur-unsur asas keadilan adalah keadilan proporsional pun masih belum dapat diterjemahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keadilan. Dengan demikian, sebagai norma hukum maka asas keadilan masih diperlukan sebuah penjelasan dengan penelusuran data kepustakaan mengenai apa yang dimaksud dengan unsur keadilan yang mengacu kepada sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang dapat menjadi pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian menurut Valerine .J.L.K adalah merupakan penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu untuk mencapai tujuan dengan pembatasan langkah-langkah yang ditentukan agar tidak melebar²³. Dengan demikian, untuk mengadakan suatu penelitian tidak lepas dari cara untuk melakukan penelitian.

Untuk mengetahui metode penelitian tersebut maka akan diuraikan beberapa hal sebagai berikut:

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum yang dilakukan adalah yuridis normatif²⁴ dengan pertimbangan penelitian analisa asas keadilan dalam materi muatan peraturan

²² Ibid, Hal. 253

²³ Valerine .J.L.K, Kumpulan Tulisan Mengenai Metode Penelitian Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

²⁴ Penelitian yuridis normatif yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum. Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing), Hlm. 295

perundang-undangan di Indonesia yang tercantum pasal 6 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan pembahasan tersebut, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan dengan istilah sebagai penelitian hukum normatif atau penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.²⁵ Penelitian hukum normatif ini akan meneliti tentang asas hukum yaitu asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan sinkronisasi vertikal antara asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia pasal 6 ayat (1) Huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan sila ke Lima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia dari Pancasila sebagai sumber hukum negara.

b. Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).²⁶ Pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dilakukan untuk mengetahui korelasi dari asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan sumber hukum negara yaitu Pancasila Sila Kelima. Pendekatan konsep juga dilakukan untuk menganalisa unsur Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai acuan bagi hukum nasional.

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali, 1985) Hlm 15

²⁶ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing), Hlm. 295.

c. Bahan Hukum²⁷

Untuk mengkaji perihal “asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia” memerlukan bahan-bahan hukum yang akan diteliti, yaitu

1. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah
 - a) Pancasila Sila Kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagaimana Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - b) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia
 - c) Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang –Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - d) Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang –Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku teks-teks yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan “asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia”.
3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.

d. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan. Setelah dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan, bahan hukum tersebut diklasifikasi sesuai pembahasan.

²⁷ Ibid. Hlm. 295-296.

e. **Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Pada studi dokumen ini menggunakan bentuk metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Artinya dalam penelitian ini adalah menganalisa dengan menguraikan data dan fakta dalam bentuk kata-kata. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²⁸

Dalam penelitian asas keadilan dalam materi muatan perundang-undangan ini, data –data yang diperoleh adalah data kepustakaan yang akan dianalisa secara kualitatif. Analisis data ini dilakukan sejak awal, artinya analisis akan timbul dengan sendirinya bila peneliti menafsirkan data yang diperoleh, hanya saja perlu diadakan pembedaan mana yang merupakan data deskriptif dan mana yang merupakan data analisis atau tafsiran.²⁹

Berkenaan dengan penelitian tentang asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang–undangan di Indonesia maka langkah pertama yang dilakukan adalah menelaah dan menganalisa korelasi antara asas keadilan, Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan sumber hukum negara/peraturan yang lebih tinggi. Untuk menelaah dan menganalisa korelasi tersebut maka akan menganalisa perihal Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan nilai-nilai sila kelima Pancasila.

Langkah Kedua adalah menelaah dan menganalisa unsur asas keadilan yang harus terkandung dalam muatan peraturan perundang-undangan. Dalam studi ini adalah menganalisa mengenai keadilan yang sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung Pancasila. Hal ini tidak lain berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn bahwa sumber hukum negara yaitu Pancasila. Begitu pula tercantum

²⁸Moh. Nazir. *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990) hlm. 63.

²⁹S.Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*(Bandung: Tarsito, 1996), Hlm. 11.

dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia empat bahwasanya pembentukan negara Indonesia tidak lain berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

1.8. Sistematika Penulisan

Tesis disusun dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub bab agar lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing – masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut.

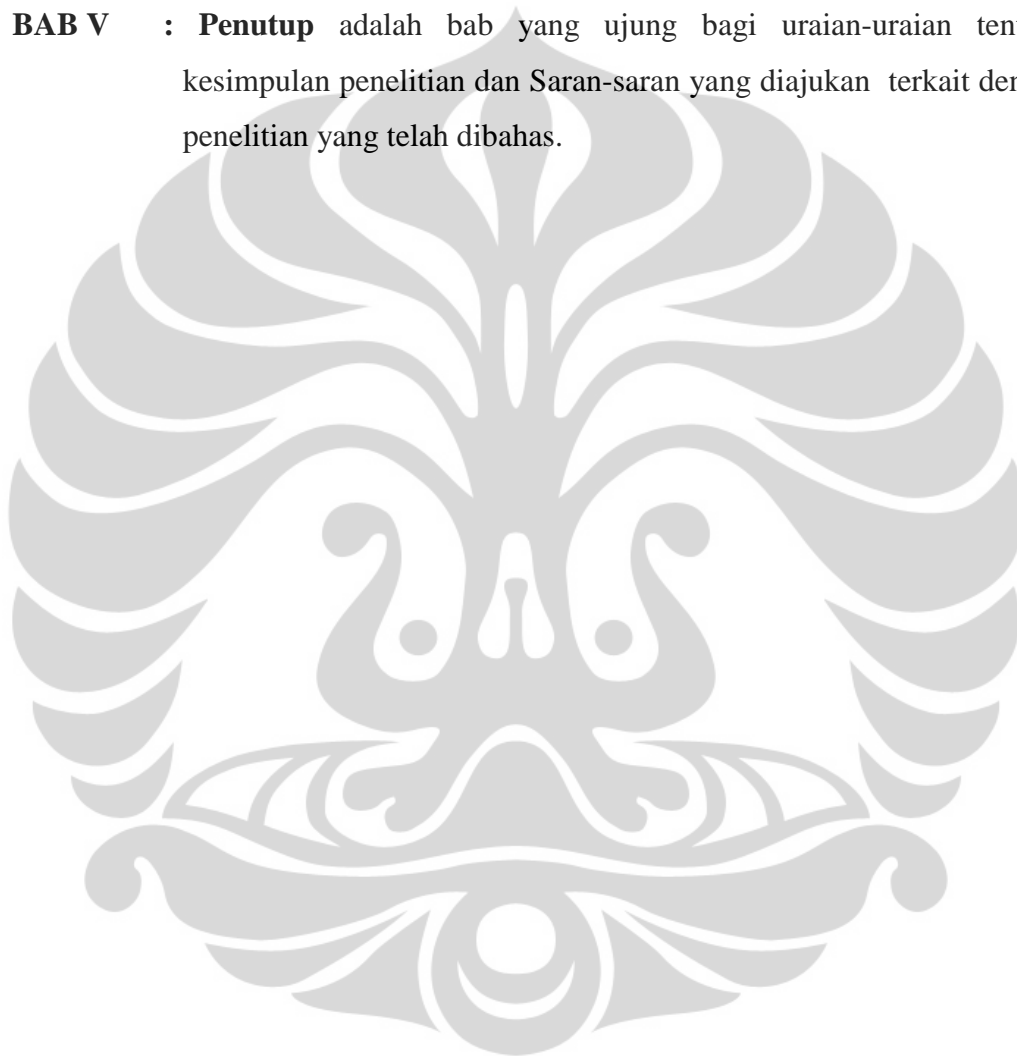
BAB I : Pendahuluan terdiri dari latar permasalahan, rumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II : Hirarki Norma Hukum Negara dan Pembentukan Undang-Undang. Pada Sub bab **Hirarki norma hukum Negara terdiri dari beberapa pembahasan sebagaimana berikut** norma hokum, asas-asas hokum, norma statis dan dinamis, dinamika norma hukum vertikal dan horizontal, hirarki norma hokum, struktur norma hokum, hierarki norma hukum Negara dan hierarki norma hukum negara Republik Indonesia. Sedangkan pada sub bab **Pembentukan Undang- Undang** terdiri dari **Sistem Hukum dan Undang-Undang** landasan pembentukan **Undang-Undang**, proses pembentukan undang –undang, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hukum positif dan asas keadilan dalam materi muatan undang-undang.

BAB III : Perihal Keadilan akan membahas sub-sub bab sebagai berikut: pengertian keadilan, teori keadilan menurut hokum, teori keadilan Aristoteles, pengertian asas keadilan **dan** sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

BAB IV : Analisa dan Pembahasan akan membahas mengenai korelasi antara asas keadilan, pasal 6 ayat 1 huruf g undang-undang no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan sumber hukum negara dan menganalisa unsur keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang harus tercantum dalam muatan peraturan perundang-undangan di indonesia

BAB V : Penutup adalah bab yang ujung bagi uraian-uraian tentang kesimpulan penelitian dan Saran-saran yang diajukan terkait dengan penelitian yang telah dibahas.



BAB II

HIRARKI NORMA HUKUM NEGARA DAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

2.1. Hirarki Norma Hukum Negara

2.1.1. Norma Hukum

C. S. T Kansil mendefinisikan Norma hukum sebagai peraturan hidup yang mempengaruhi tingkah laku manusia didalam masyarakat yang di buat oleh Penguasa. Norma hukum juga memiliki sifat memaksa dan mengandung sanksi bagi yang tidak mematuhi. Paksaan ini tidak berarti sewenang-wenang penerapannya melainkan harus bersifat sebagai alat yang dapat memberi suatu tekanan agar norma-norma hukum itu dihormati dan ditaati.³⁰

Berbeda dengan Kansil yang hanya menjabarkan perihal norma hukum, Satjipto Rahardjo sudah menyebut norma hukum sebagai norma petunjuk tingkah laku. Hal ini dilandaskan bahwa dalam hukum Norma- norma penilaian diwujudkan dalam petunjuk tingkah laku³¹.

Sedangkan Jimly Asshiddiqie mendefinisikan bahwa Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Apabila ditinjau dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa latin, sedangkan kaidah atau kaedah berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.³² Definisi Jimly mengenai norma sendiri sudah bermakna norma hukum. Pendapatnya dikuatkan dengan judul karya Plato yaitu *Nomoi* yang bilamana diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah *The Law*.

³⁰ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1980), Hlm. 86.

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000), Hlm. 32.

³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006) Hlm. 1.

Dari beberapa definisi tentang norma hukum tersebut, Herman Bakir³³ menggali lebih jauh dari beberapa penulis dan Guru-guru Besar Hukum terkait dengan turut campurnya hukum dalam kehidupan masyarakat mempunyai fungsi utama sebagai “sistem pengendalian”. Fungsi hukum sebagai sistem pengendalian hukum ini mengandung arti bahwa kehadiran hukum adalah untuk mengendalikan kemauan bebas dari masing-masing pihak untuk mematuhi kaidah-kaidah perilaku yang dikandung hukum yang bersifat memaksa.

Bilamana merujuk kepada pendapat Socrates tentang hakikat hukum adalah keadilan, maka hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Oleh karena itu hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama yaitu keadilan.³⁴ Sudah seharusnya sebagai norma hukum yang dibuat oleh penguasa, yang kemudian menjadi petunjuk perihal perbuatan yang disahkan secara legal dan berfungsi mengendalikan, mengandung keadilan sebagaimana pernyataan *Socrates* baik dalam substansi hukum itu sendiri atau penerapan hukum.

Senada dengan Socrates, Jimly melihat dari segi tujuan kaidah hukum atau norma hukum itu tertuju kepada cita kedamaian hidup antar pribadi. Karena itu, sering dikatakan bahwa penegak hukum itu bekerja” to preserve peace”. Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikaitkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kebergunaan, Artinya, setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*Certainty, zekerheid*), keadilan (*equity*), dan kebergunaan (*utility*).³⁵

2.1.2. Asas-Asas Hukum

Berdasarkan istilah asas yang dipopulerkan oleh Michael Agnes, Herman Bakir mendefinisikan asas sebagai seperangkat dalil atau proposisi evaluatif tentang kebenaran terdasar segala ihwal-ihwal (situasi-situasi) yang diarahkan

³³ Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya* (Jakarta; Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara) 2004 , Hlm. 2.

³⁴ Garuda Wiko *Pembangunan Sistem Hukum Berkeadilan* dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti,edt. *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2011) Hlm. 6.

³⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-Undang...Op.Cit.* Hlm. 4.

sebagai pedoman ‘landasan’ atau tumpuan dalam suatu aktus “berpikir” atau menilai”³⁶.

Terkait sebagai landasan suatu aktus berpikir, maka asas-asas tersebut bermain pada proposisi-proposisi bercorak evaluatif. Oleh karenanya tidak bisa ditepis lagi bahwa asas-asas tersebut tak lain adalah nilai yang diarahkan mempedomani orang dalam sikap atau keputusan terarah tentang fakta yang dihadapinya. Maka dalam posisinya sebagai nilai itu asas akan dibedakan kedalam empat model³⁷:

1. Asas-asas moral: asas yang kedalamnya bermain nilai-nilai yang semuanya dengan salah satu cara berkaitan dengan yang dijustifikasi secara moral, sehingga proposisinya terutama adalah bercorak evaluatif dan normatif.
2. Asas-asas estetika; asas-asas ini muncul dalam diri subjek ketika yang bersangkutan secara langsung terlibat kedalam situasi menuntutnya untuk menilai kualitas estetik yang terkandung pada suatu objek visual yang diperhadapkan padanya. Asas ini tidak menuntut realisasi sebab dia hanya bercorak evaluatif.
3. Asas-asas religius; pada asas-asas ini bermain proposisi normatif dan evaluatif, kedalamnya juga akan terlibat elemen-elemen moral dan estetika.
4. Asas-asas teknikal atau instrumental: asas-asas ini adalah pedoman yang diarahkan untuk menilai hal-hal dalam kaitannya dengan berfungsi atau bekerjanya ihwal (sistem) tertentu dengan baik.

Keseluruhan model asas-asas tersebut memiliki wilayah terapannya berkarakter abstrak (umum). Hal ini disebabkan keseluruhan dari asas-asas ini mengendap di sistem kesadaran intelegensi manusia. Namun, meskipun dia abstrak, di justru diarahkan untuk diaplikasi pada sesuatu yang kongkret.

De Vos berujar:³⁸

Asas –asas yang lebih umum maupun yang kurang umum, harus selalu diterapkan di peristiwa –peristiwa khusus. Dengan kata lain, asas-asas serta

³⁶Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya...*Op.Cit, Hlm. 48.

³⁷Ibid 51-53

³⁸ H. De Vos, *Pengantar Etika*, Terjemahan : Soejono Soe margono (Yogyakarta: Tiara Wacana: 1987, 94) dikutip oleh Herman Bakir.*Op.Cit.* Hlm. 54.

norma-norma senantiasa menghendaki agar diwujudkan dalam situasi konkret. Yang demikian ini menyebabkan timbulnya masalah baru. Sebuah asas betapapun khususnya dia, tetap bersifat umum, dan tidak sepenuhnya mengacu pada suatu peristiwa konkret, yang selalu berbeda antara satu dan lainnya. Betapapun miripnya namun tidak pernah terdapat dua peristiwa yang sama sepenuhnya, namun dapatlah timbul pertanyaan, apakah kita dapat bekerja dengan asas-asas yang selalu mengacu pada berbagai peristiwa yang biasanya banyak jumlahnya, yang betapapun khususnya dibanding dengan norma-norma tertinggi serta yang paling umum, namun tetap juga melayang di atas peristiwa-peristiwa tertentu dan tidak pernah dapat mencapainya.

Dengan demikian semakin khusus isi dari suatu asas maka terbataslah wilayah terapannya. Sebaliknya semakin umum isi dari suatu asas maka akan semakin luas pula wilayah terapannya. Dengan kata lain semakin khusus isi asas tersebut semakin dekatlah ia pada kenyataan, begitupula sebaliknya.

Soetandyo berujar, kelompok asas-asas yang berada pada tataran yang paling abstrak, umumnya adalah gerombolan asas-asas bercorak moral.³⁹ Berkilas balik pada model asas-asas sebelumnya bahwa asas-asas hukum yang utama tak lain dari seperangkat penilaian–penilaian moral. Dan sesungguhnya hukum adalah moral-moral endapan di kehidupan batin masyarakat manusia, yang telah melalui prosedur sistematisasi sedemikian rupa melalui tradisi-tradisi penalaran. Selain itu, melihat dari karakternya yang evaluatif dan normatif itu, dapat dikatakan bahwa itulah yang berlaku sebagai asas utama baginya.⁴⁰

Dengan demikian, lingkup pengertian asas hukum, terutama di tataran “pembentukan hukum”, berkisar pada “konsep –konsep dasar” yang kedalamnya termuat proposisi-proposisi ataupun asumsi-asumsi abstrak tentang nilai-nilai kebenaran (moral), yang diarahkan sebagai tumpuan berpikir para legislasi di aktus pembentukan kaidah hukum positif atau para hakim di putusan-putusan

³⁹ Soetandyo Wingnjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Paradigma Masalahnya* (Jakarta: Elsam dan Huma, 2001) Hlm. 149. Herman Bakir 55.

⁴⁰ Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya...Op.cit.* Hlm. 59

(vonis) individual.⁴¹ Oleh karenanya asas-asas hukum adalah konsep pertama dari segala aturan hukum.

Asas-asas hukum sebagai prinsip moral atau sebagai bagian dari sistem hukum itu sendiri, menerapkan aktus berpikir yuridikpun mengacu pada nilai-nilai yang dikandungnya. Akan tetapi penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum, tidak sama dengan esensi dari asas-asas hukum itu sendiri.⁴² Oleh karena itu dalam penggunaannya sebuah aturan hukum harus mengembangkan asas hukum itu sendiri mengingat penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum atau norma hukum tidak seluas sebagaimana asas hukum.

Asas- asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Dengan demikian ia menjadi titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut.⁴³

Dari berbagai pemaparan tentang norma hukum dan asas hukum, maka asas hukum dan norma hukum merupakan hal yang berbeda. Asas hukum merupakan hal yang dipedomani dalam pembuatan norma hukum yang dapat dikembangkan dan dijabarkan untuk pembentukan norma hukum. Sedangkan, norma hukum adalah hukum positif atau aturan itu sendiri yang dibentuk sesuai dengan asas-asas hukum.

Begitupula Yuliandri menjelaskan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat kongkret sebagaimana halnya norma atau kaidah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang. Akan tetapi asas hukum memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang kongkret dalam pembentukan undang-undang.⁴⁴

Sudikno Mertokusumo pula membedakan, bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih kongkret daripada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan

⁴¹Ibid.

⁴²Ibid

⁴³Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*(Yogyakarta : Kanisius, 1990), Hlm. 90.

⁴⁴Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik..Op.Cit...* Hlm. 22.

yang kongkret atau pasal-pasal.⁴⁵ Lebih lanjut, JB. Daliyo⁴⁶ membedakan antara asas dan norma hukum adalah:

1. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak sedangkan norma merupakan aturan yang riil
2. Asas adalah suatu ide atau konsep sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut
3. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma mempunyai sanksi.

Dari berbagai uraian para pakar mengenai asas dan norma hukum maka dapat disimpulkan bahwa keduanya merupakan sisi yang berbeda namun memiliki keterkaitan yang erat. Adapaun asas merupakan hal yang harus tercermin dan terkandung dalam sebuah norma hukum sebagai penjabarannya. Hal ini tidak lain asas hukum merupakan ruh dari norma hukum, bilamana suatu norma hukum tidak sesuai dengan asas hukum maka norma hukum tersebut sudah kehilangan esensinya sebagai sebuah aturan.

2.1.3. Norma Statis Dan Dinamis

Berdasarkan hakikat norma dasar, Hans Kelsen tatanan hukum atau sistem norma yang berbeda: sistem norma statis dan dinamis. Sistem norma statis adalah norma-norma itu “valid” dan itu berarti kita menganggap bahwa para individu yang perbuatannya diatur oleh norma-norma itu “harus” berbuat sesuai dengan yang ditetapkan oleh norma-norma tersebut, berdasarkan isinya: isinya memiliki kualitas yang terbukti secara langsung yang menjamin validitasnya, atau dengan istilah lain, norma-norma itu valid disebabkan oleh seruannya⁴⁷.

Maria Farida Indrati S menguraikan yang dimaksud Hans Kelsen tentang sistem norma statis adalah sistem yang melihat pada “isi” norma. Sistem norma yang statik, suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus itu

⁴⁵Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)* (Yogyakarta; Liberty, 2006). Cet. Kedua. Hlm. 11.

⁴⁶JB. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia Buku Panduan Mahasiswa*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992). Hlm. 90.

⁴⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara terjemahan dari General Theory of law and State* (Bandung: Nusa Media, 2009), Hlm. 161.

dapat ditarik dari suatu norma yang umum.⁴⁸ Dalam hal ini yang dimaksud sistem norma yang statik adalah norma yang umum dan valid karena isinya.

Adapun norma yang dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara ‘pembentukannya’ atau ‘penghapusannya’. Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai akhirnya “*regressus*” ini pada norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Norma dasar atau sering disebut dengan *Grundnorm* basic norm atau *fundamental norm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlakunya secara *presupposed* yaitu ditetapkan dahulu oleh masyarakat⁴⁹.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*)⁵⁰. Oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk dan menghapusnya. Dengan demikian hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.⁵¹

2.1.4. Dinamika Norma Hukum Vertikal Dan Horizontal

Maria Farida Indrati S, membagi dinamika norma hukum menjadi dua yaitu dinamika norma hukum yang vertikal dan dinamika norma hukum yang horisontal. Dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas kebawah, atau dari bawah keatas. Dalam dinamika yang

⁴⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius), Hlm. 22.

⁴⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State...Op.Cit.* Hlm 112-113, dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 20-21.

⁵⁰ *Ibid*, 164

⁵¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1, Op.Cit.* Hlm.23

vertikal ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya, norma hukum yang berada di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang dibawahnya, maka Norma Dasar itu selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum dibawahnya selalu menjadi sumber dan dasar dari norma hukum yang dibawahnya lagi, dan demikian seterusnya kebawah.⁵²

Dinamika norma hukum yang horizontal adalah dinamika yang Bergeraknya tidak keatas atau ke bawah, tetapi ke samping. Dinamika norma hukum yang horizontal ini tidak membentuk suatu norma hukum yang baru, tetapi norma itu bergerak ke samping karena adanya suatu analogi yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa. Penarikan secara analogi tersebut dapat diberikan contoh sebagai berikut: Didalam peraturan disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan pencurian adalah apabila seseorang mengambil barang orang lain untuk dipakai atau dimiliki dengan cara melawan hukum. Pada saat dimaksudkan dengan “benda” yang dapat diambil, tetapi pengertian “barang” tersebut disamakan juga untuk aliran listrik, sehingga mereka yang mencuri “aliran listrik” untuk dipakai atau dimiliki dengan cara melawan hukum diberikan sanksi seperti yang dikenakan pada kasus pencurian biasa.⁵³

2.1.4. Hirarki Norma Hukum

Jimly menjelaskan pendapat Kelsen bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang di buat adalah inferior. Tata hukum ini khususnya sebagai personifikasi negara adalah suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda.⁵⁴

Adapun Maria Faridati mengemukakan pendapat Hans Kelsen tentang teori jenjang norma hukum (*Stufentheori*), bahwa norma hukum itu berjenjang-

⁵² Ibid

⁵³ Ibid

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI), 2006. Hlm.109.

jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Dalam hal tata susunan/hierarki suatu norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya.⁵⁵

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁵⁶

2.1.5. Struktur norma hukum.

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga terdapat teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya yang diberi judul '*law, state, and International Legal Order*'. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat pada struktur norma (*Norm Struktur*), hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institusional Struktur*) maka lembaga-lembaga negara (*Public Authorities*) terletak diatas masyarakat (*Population*).⁵⁷

⁵⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1.... Op.Cit.* Hlm. 41.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga Negara (Penguasa Negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga Negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada norma hukum yang dibentuk masyarakat atau disebut juga infra struktur. Oleh karena norma hukum public itu dibentuk oleh lembaga-lembaga Negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat.⁵⁸

Norma-norma dalam hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat perdata, sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum yang terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat atau tidak.⁵⁹

2.1.6. Hierarki Norma Hukum Negara

(Die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen – Hans Nawiasky).

Berdasarkan stufentheorie Kelsen, Hans Nawiasky selaku muridnya mengembangkan die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen yang mana menjelaskan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : Staatsgrundgezets (Aturan Dasar Negara/aturan pokok Negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal)

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan otonom)⁶⁰

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid. hlm. 45.

2.1.7. Hierarki Norma Hukum Positif

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan.⁶¹ Sebagaimana jenjang hukum (*Stufentheori*) Hans Kelsen bahwa hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis maka jenjang norma hukum positif di Indonesia yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. mengenai Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Adapun Peraturan Perundang-undangan di Indonesia juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Adapun pandangan Hidup bangsa Indonesia telah dirumuskan secara padat dalam bentuk kesatuan rangkaian lima sila yang dinamakan Pancasila. Dengan sengaja Pancasila ditempatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan kefilosofan yang mendasari dan (seharusnya) menjiwai

⁶¹ Pasal 1 Ketentuan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kehidupan kenegaraan di Indonesia, termasuk kegiatan menentukan dan melaksanakan politik hukumnya. Karena itu, penyusunan dan penerapan Tata Hukum di Indonesia sejak berlakunya undang-undang dasar itu tadi harus dilandasi dan dijiwai Pancasila.⁶² Dengan demikian seluruh Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan secara hierarki harus berdasarkan kepada Pancasila yang secara konstitusional pada 18 Agustus 1945 telah disahkan. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pula mendudukan Pancasila sebagai sumber hukum negara.

2.1.8. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) Indonesia

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *Staatsfundamentalnorm*. Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu Negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.⁶³ Istilah *Staatsfundamentalnorm* ini diterjemahkan diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama (10 November 1955) dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara.⁶⁴ Hamid S Attamimi menyebut istilah *Staatsfundamentalnorm* ini dengan Norma Fundamental Negara⁶⁵.

Norma fundamental negara yang merupakan norma hukum tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat “*pre-supposed*” atau ditetapkan terlebih

⁶²B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Pancasila*, tulisan yang di kompilasi dalam Refleksi Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade Terakhir (Analisis Komprehensif tentang Hukum oleh 63 Akademisi dan Praktisi Hukum. Ed. Bagian Hukum Internasional fakultas Hukum-UNPAD (Jakarta: PERUM Percetakan negara RI, 2008). Hlm. 16

⁶³ Ibid.

⁶⁴Notonegoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988) Cet. 7, Hlm. 27.

⁶⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara “ Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Jakarta : Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia , 1990). Hlm. 359.

dahulu” oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi.⁶⁶

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang- Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Berdasarkan uraian tentang norma fundamental negara tersebut bila dikaitkan dengan sistem norma hukum negara Republik Indonesia maka Norma fundamental negara di Indonesia adalah Pancasila⁶⁷.

Pancasila sebagai Pandangan hidup bangsa Indonesia sejak dari dahulu hingga kini. Dalam dinamika proses-proses kemasyarakatan, Pancasila diwujudkan dalam berbagai kehidupan, juga pada bidang kehidupan hukum. Penerapan atau realisasi Pancasila pada bidang kehidupan hukum itu menimbulkan ketentuan-ketentuan hukum yang dijiwai atau diwarnai oleh Pancasila. Keseluruhan Tata Hukum sebagai suatu system aturan hukum positif yang merupakan penjabaran atau penerapan Pancasila pada bidang hukum, dapat disebut Hukum Pancasila.⁶⁸

Hamid S Attamimi menegaskan bahwa berdasarkan penjelasan tentang Undang-undang dasar 1945, kedudukan Pancasila tidak hanya sebagai norma fundamental negara tetapi juga sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan. Terhadap isi peraturan perundang-undangan sila-sila

⁶⁶Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan.... *Op.Cit.* Hlm. 46.

⁶⁷Ibid. 57

⁶⁸B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Pancasila*, Tulisan yang di kompilasi dalam *Refleksi Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade Terakhir (Analisis Komprehensif tentang Hukum oleh 63 Akademisi dan Praktisi Hukum. Ed.Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum- UNPAD (Jakarta: PERUM Percetakan negara RI, 2008). Hlm. 18.*

tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum.⁶⁹

Adapun B Arief Sidharta mengistilahkan Pancasila sebagai pandangan Hidup bangsa Indonesia telah dirumuskan secara padat dalam bentuk kesatuan rangkaian lima sila. Dengan sengaja Pancasila ditempatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan kefilosofan yang mendasari dan (seharusnya) menjiwai kehidupan kenegaraan di Indonesia, termasuk kegiatan menentukan dan melaksanakan politik hukumnya. Karena itu, penyusunan dan penerapan Tata Hukum di Indonesia sejak berlakunya undang-undang dasar itu tadi harus dilandasi dan dijiwai Pancasila.⁷⁰

Lebih lanjut ditelusuri bahwa Cita Hukum Pancasila adalah persepsi dan penghayatan bangsa Indonesia tentang hukum dan penyelenggaraan hukum yang berintikan:⁷¹

1. Ketuhanan Yang maha Esa
2. Penghormatan atas martabat manusia
3. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia
4. Wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara
5. Persamaan dan kelayakan
6. Keadilan sosial
7. Moral dan budi pekerti yang luhur
8. Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan
9. Perdamaian dunia

Melihat kandungan inti cita hukum Pancasila maka tujuan-tujuan hukum Pancasila sebagaimana tujuan hukum untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan dapat dirumuskan dengan satu istilah, yakni Pengayoman (Perlindungan). Oleh karenanya bahwasanya tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia bukan hanya dalam arti pasif yakni mencegah tindakan sewenang-wenang dan pelanggaran hak saja. Melainkan, juga meliputi

⁶⁹A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia...Op.Cit.* Hlm. 308

⁷⁰B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Pancasila.... Op.cit.* Hlm. 16

⁷¹Ibid

pengertian melindungi secara aktif artinya meliputi upaya untuk menciptakan kondisi dan mendorong manusia untuk selalu memanusiaikan diri terus menerus⁷².

Bilamana ditarik ujung kesimpulan bahwasanya dalam alam pikiran Pancasila mengandung tujuan hukum sebagai berikut⁷³

1. Untuk menciptakan kondisi sosial yang manusiawi sedemikian sehingga memungkinkan proses sosial berlangsung secara wajar, di mana secara adil setiap manusia mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiannya secara utuh.
2. Tujuan hukum untuk memelihara dan mengembangkan budi pekerti kemanusiaan serta cita-cita moral rakyat yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa

2.2. Pembentukan Undang-Undang

2.2.1. Sistem Hukum Dan Undang-Undang

Lawrence M Friedman menyebutkan, untuk memahami sistem hukum dapat dilihat dari unsur-unsur yang melekat pada sistem hukum itu sendiri yakni:

Sistem hukum mempunyai unsur-unsur yaitu: struktur hukum (legal structure), substansi hukum (legal substance) dan budaya hukum (legal culture).⁷⁴

Dengan demikian, untuk mengetahui sistem hukum dapat ditelusuri melalui peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang sebagai komponen substansi hukum dalam sistem hukum. Adapun yang dimaksud Peraturan Perundang-undangan⁷⁵ adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Friedman, L. M, " American law: An Introduction, (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar) Penerjemah: Wishnu Bakti , (Jakarta: Tatanusa,2001), Hlm. 6-8.

⁷⁵ Pasal 1 undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Selanjutnya, untuk memudahkan pemahaman tentang sistem hukum, dapat dilakukan dengan :

“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 menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Satu saja komponen pendukung tidak berfungsi niscaya sistem mengalami disfunction (kepincangan).⁷⁶

M. Laica Marzuki menambahkan tentang keterkaitan antar masing-masing unsur sistem hukum tersebut:

“...acapkali diabaikan, betapapun ideal suatu produk substansi hukum kelak didukung struktur aparatur hukum, namun kedua komponen dimaksud tidak lebih dari sekedar “*blueprint*” atau “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.⁷⁷

Keterkaitan dan saling berpengaruhnya satu unsur dengan unsur lain inilah jati diri dari suatu sistem. Untuk mencapai jalannya sebuah sistem hukum, maka semua unsur sistem hukum : struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*) harus dibangun dan berjalan beriringan agar tidak mengalami kepincangan.

Dalam mewujudkan sistem hukum nasional menurut Sunaryati Hartono⁷⁸, maka harus dibangun secara akseleratif dan simultan komponen-komponen sistem hukum nasional yakni:

⁷⁶ Ibid. Lihat juga Natabaya , H.A.S, Sistem Peraturan perundang-undangan, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 24.

⁷⁷ M. Laica marzuki, Berjalan-jalan di Ranah Hukum (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Hlm.120

⁷⁸ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: PT. Alumni, 2008). Hlm. 46 dikutip dari Sunaryati hartono, *Implikasi Metodologi Penelitian Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, makalah pada Seminar

1. Filsafat hukum nasional
2. Perundang-undangan hukum nasional
3. Yurisprudensi
4. Hukum kebiasaan
5. Aparat penegak hukum
6. Profesi hukum
7. Aparat pelayanan hukum
8. Lembaga- lembaga hukum
9. Pranata-pranata hukum baru
10. Kesadaran hukum masyarakat
11. Sistem dan metode pendidikan hukum
12. Penelitian hukum
13. Ilmu hukum nasional
14. Informasi hukum
15. Perencanaan hukum
16. Saranan dan prasarana penunjang
17. Sumber dana

Sunaryati Hartono menambahkan dengan pandangan sistemik terhadap hukum bahwa⁷⁹ :

“Didalam sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, setiap bidang hukum yang akan dibangun merupakan bagian dari sistem hukum nasional itu wajib bersumber pada Pancasila dan UUD 1945”

Berdasarkan sistem hukum atau tradisi hukum yang ada didunia, Bagir Manan mengelompokkan⁸⁰ :

1. Tradisi hukum kontinental (civil law tradition)
2. Tradisi hukum anglo –saksis (common law tradition)
3. Tradisi hukum sosialis (socialist law tradition)
4. Tradisi hukum islam (moslem legal tradition)

Metodologi penelitian Hukum di Universitas Airlangga Surabaya pada tanggal 18 Juli 2006, Hlm.

3.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju. Hlm.18.

Berdasarkan tradisi hukum diatas, pada masa pra kemerdekaan Indonesia menganut tradisi hukum eropa kontinental, hal ini tidak lain pemberlakuan asas konkordansi di negara Hindia Belanda. Namun pada perkembangan selanjutnya tradisi hukum yang cenderung berlaku di Indonesia menganut mixed legal tradition (tradisi hukum campuran).

Dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia, komponen sistem hukum dalam konteks Indonesia dinyatakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang dikutip Satya Arinanto, sistem hukum terdiri dari elemen – elemen sebagai berikut:

1. Materi hukum (tatanan hukum) yang didalamnya terdiri dari:
 - a. Perencanaan hukum
 - b. Pembentukan hukum
 - c. Penelitian hukum
 - d. Pengembangan hukum

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum.
3. Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik.
4. Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya.
5. Pendidikan hukum.⁸¹

Berdasarkan kontek pemahaman tentang sistem hukum konteks Indonesia yang sedang di bangun, maka setiap komponen tersebut adalah penting. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa komponen pertama dalam sistem hukum tidak lain materi hukum sebagai dasar legalitas.

2.2.2 Landasan Pembentukan Undang-Undang

Mengenai pembentukan perundang-undangan, Van Apeldron mengarahkan bahwa Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah

⁸¹ Satya Arinanto, *Hak Asasi manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*(Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005).Hlm131-132.

pembentukan arah kehidupan masyarakat untuk mengatur dan menata segala hubungan masyarakat. Untuk mengatur dan menata segala hubungan masyarakat ini, diperlukan pengetahuan hubungan-hubungan dan harus ditunjang berbagai ilmu sosial: ekonomi, perbandingan hukum, psikologi sosial dan sejarah. Agar dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan melahirkan peraturan yang sebaik-baiknya.⁸²

Setiap peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*), sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang. Sehingga harus didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan.⁸³ M. Solly Lubis mengatakan ada tiga landasan pembuatan perundang-undangan yakni⁸⁴:

1. Landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan atau idee yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara . misalnya Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan . Pada prinsipnya tidak di buat suatu peraturan yang bertentangan dengan dasar filsafat ini.
2. Landasan yuridis, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum(*rechtsground*) bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya UUD 1945 menjadi landasan yuridis bagi Pembuatan Peraturan Pemerintah ataupun Perda.

Landasan yuridis ini dibagi dua:

- a. Landasan yuridis dari segi formil, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegheid*) bagi instansi yang tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- b. Landasan yuridis dari segi materil, yaitu landasan yuridis untuk segi isi (materi) yakni dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Misalnya Pasal 22 A UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi

⁸² Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum(Jakarta; Pradny Paramita), Hlm. 390.

⁸³ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: PT. Alumni, 2008). Hlm 77

⁸⁴ M. Solly Lubis, *Landasan dan tehnik perundang-undangan* , bandung , mandar Maju, 1998, hlm7-8

materiil untuk membuat Undang-Undang mengenai Pembentukan peraturan perundang-undangan

3. Landasan politis, ialah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.

Agar dapat mencapai suatu *good legislation*, setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan-landasan sebagai berikut⁸⁵:

1. Landasan filosofis (*Filosofische Grondslag, Filosofische Gelding*). Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.
2. Landasan sosiologis (*Sociologische Grondslag, Sociologische Gelding*). Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat.
3. Landasan yuridis (*Juridische Grondslag, Juridische Gelding*). Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan yuridis apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.
4. Landasan politis (*Politische Grondslag, Politische Gelding*). Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan politis apabila sejalan dengan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.
5. Landasan ekonomis (*economische grondslag, economische gelding*) dan juga terkait dengan landasan ekologis (*pelestarian lingkungan hidup*). Landasan ini sangat fakultatif. Artinya ia bisa ada kalau ada materi muatan yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengatur masalah – masalah yang berkaitan dengan perekonomian.

⁸⁵ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum*..... Hlm. 78.

2.2.3. Proses Pembentukan Undang-Undang

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan, disebut pula dengan aspek-aspek prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸⁶ Bagir Manan⁸⁷ menjelaskan aspek-aspek prosedural adalah:

hal-hal seperti izin prakarsa (apabila diperlukan) pembentukan panitia antar departemen, dan lain sebagainya. Sedangkan penulisan rancangan adalah menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa atau struktur yang normatif. Bahasa normatif artinya bahasa yang mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (kewajiban, larangan, hak dan sebagainya). Bahasa normatif ini selalu tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baku, juga harus tunduk pada bahasa hukum. Sedangkan struktur normatif artinya mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undangan seperti pertimbangan, dasar hukum, pembagian bab dan seterusnya.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan istilah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁸⁸ Pasal ini menjelaskan adanya berbagai tahapan kegiatan dalam Pembentukan Undang-Undang yang mana proses pembentukannya sesuai dengan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan lima tahapan tersebut, membutuhkan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman atau asas agar dapat menghasilkan peraturan yang dapat mengendalikan berbagai kepentingan demi kepentingan umum.

⁸⁶I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: PT. Alumni, 2008). Hlm. 107

⁸⁷Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*(Jakarta: Ind-Hill.Co,1992). Hlm. 19

⁸⁸Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. **Perencanaan Pembentukan Undang-Undang**⁸⁹

Dalam tahap perencanaan penyusunan Undang-Undang baik DPR (usul pertimbangan dari fraksi , komisi, anggota DPR, DPD dan atau masyarakat) Presiden diharuskan menyusun Prolegnas (Program Legislasi Nasional)⁹⁰. Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan hasilnya disepakati menjadi Prolegnas yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dan menjadi Keputusan DPR.

Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi sedangkan di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Walaupun Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Namun bukan berarti tidak fleksibel karena dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka, yang terdiri atas:

⁸⁹Pasal 16-23 tentang Perencanaan Pembentukan UU Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹⁰Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi an/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Tidak hanya sebagai daftar kumulatif terbuka, dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam
- b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Oleh karenanya Prolegnas bukan hal yang rigid dan kaku tetapi hanya berfungsi sebagai skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang bersifat fleksibel dengan berbagai persyaratan.

2. Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik dan berdasarkan Prolegnas. Penyusunan naskah akademik harus sesuai dengan lampiran I dari UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun NA ini dikecualikan pada Rancangan Undang-Undang mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang
- c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang usulan DPR

Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD hanya berkaitan dengan:

- a. otonomi daerah;
- b. hubungan pusat dan daerah;
- c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- b. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.
- c. perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan atau antarnonkementerian.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik. Usul Rancangan Undang-Undang disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Alat kelengkapan sebagaimana menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima dan menugasi Menteri untuk mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

b. Penyusunan Rancangan Undang-Undang prakarsa Presiden

Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat Presiden) memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR. DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan

3. Pembahasan Dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

a. Pembahasan Rancangan Undang• -Undang

Pembahasan Rancangan Undang• -Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Keikutsertaan DPD (diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas) dilakukan hanya dalam Pembahasan pembicaraan tingkat I Rancangan Undang -Undang yang berkaitan dengan:

- a. otonomi daerah;
- b. hubungan pusat dan daerah;
- c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- e. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
- f. perimbangan keuangan pusat dan daerah

Pertimbangan DPD diberikan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan terdiri atas:

- a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus yang mana meliputi kegiatan sebagaimana berikut :

Pertama: Pengantar musyawarah terdiri dari kegiatan ;

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
- b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD
- c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden.
- d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.

Kedua: Pembahasan daftar inventarisasi masalah diajukan oleh:

- a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR
- b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD

Ketiga : Penyampaian pendapat mini dilakukan oleh

- a. Fraksi
- b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD
- c. Presiden.

Penyampaian DPD tidak mempengaruhi keberlangsungan pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap• -tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Bilamana Rancangan Undang- Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang- Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Rancangan Undang- Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang. Pembahasan Rancangan Undang- Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang • -Undang dengan tata cara sebagai berikut:

- a. Rancangan Undang- Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;

- b. diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang yang diajukan oleh Presiden dan

c. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Undang- Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang- Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal Rancangan Undang- Undan tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang • -Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang- Undang tersebut sah menjadi Undang- Undang dan wajib diundangkan.

4. Pengundangan

Peraturan Perundang- harus diundangkan Agar setiap orang mengetahuinya, dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- b. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- c. Berita Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan
- e. Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

5. Penyebarluasan Undang-Undang

Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Penyebarluasan Undang-Undang dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2.2.3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁹¹ Definisi ini menjelaskan adanya berbagai tahapan kegiatan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan lima tahapan tersebut, membutuhkan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman atau asas agar dapat menghasilkan peraturan yang dapat mengendalikan berbagai kepentingan demi kepentingan umum.

Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.⁹² Dijelaskan oleh I Gde Pantja Astawadan Suprin Na'a bahwa asas-asas hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan, dengan penggunaan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.⁹³

A.Hamid S. Attamimi menambahkan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur yang telah ditentukan.⁹⁴

Menurut Logeman setiap peraturan hukum pada hakikatnya dipengaruhi oleh dua unsur penting yaitu

1. Unsur riil, karena sifatnya yang kongkret, bersumber dari lingkungan tempat manusia hidup, seperti tradisi atau sifat-sifat yang dibawa manusia sejak lahir dengan perdebatan jenisnya.

⁹¹Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹²Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan. Op.Cit.,....* Hlm. 252.

⁹³I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum. Op.Cit.,....* Hlm. 81, asas-asas tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹⁴A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara* Op. Cit.1990 Hlm. 313.

2. Unsur idiil, karena sifatnya yang bastrak, bersumber pada diri manusia itu sendiri yang berupa akal/pikiran dan perasaan.

Terkait pembentukan peraturan perundang-undangan negara Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. Isi peraturan (*inhalt der regelung*)
2. Bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*)
3. Metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*)
4. Prosedur dan proses pemebentukan peraturan (*Verfahren der ausarbeitung der regelung*).⁹⁵

Paul Scholten melihat pentingnya asas-asas hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah untuk dapat melihat benang merah dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti. Asas-asas hukum ini juga dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama. Namun secara teoritikal asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*) sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa kongkret dengan menanggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Meskipun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena hukum tidak dapat dimengerti karena asas-asas hukum.⁹⁶

Berdasarkan pentingnya asas-asas hukum , maka fungsi asas tersebut yaitu:⁹⁷

1. Sebagai patokan dalam Pembentukan dan atau pengujian norma hukum.
2. Untuk memudahkan kedekatan pemahaman terhadap hukum
3. Sebagai cermin dari peradaban masyarakat atau bangsa tertentu dalam memandang perilaku.

⁹⁵A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara. Op. Cit....1990 Hlm.300

Burkhardt Krems, *Grundfragenf der Gesetzgebungslehre*. Berlin: Dunker and Humblot, 1979. Hlm 38

⁹⁶ Ibid. Hlm.302

⁹⁷ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan*, . Op. CitHlm. 83.

Asas-asas hukum dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Van der Vlies terbagi dalam asas-asas formal dan asas-asas materiil.

a. Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*)
2. Asas organ atau lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*)
3. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijke beginsel*)
4. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*)
5. Asas konsensus (*Het Beginsel Van Consensus*)

b. Asas-asas materiil meliputi:

1. Asas terminologi dan sistematika yang jelas(*Het beginsel van duidelijke en duidelijke systematiek*)
2. Asas dapat dikenali (*Het beginsel van de kenbaarheid*)
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*Het rechtsgelijkheidsbeginsel*)
4. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheidsbeginsel*)
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto⁹⁸ memperkenalkan enam asas perundang-undangan:

1. Undang-Undang tidak berlaku surut
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superiori derogat lex impereori*)
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat

⁹⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Perihal Keadah Hukum* (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1993) Hlm. 7-12

6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Amiroeddin Syarif menegaskan bahwa asas-asas perundang-undangan dikenali atas lima asas yakni:

1. Asas tingkatan hieraki
2. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
Asas Undang-undang tidak dapat diganggu gugat ini berlaku ketika sebelum perubahan konstitusi. Hak menguji perundang-undangan pada masa sebelum reformasi tidak dapat uji oleh siapapun kecuali oleh badan pembentuknya sendiri atau badan yang berwenang yang lebih tinggi.⁹⁹
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum. (*lex specialis derogat lex generalis*)
4. Undang-Undang tidak berlaku surut
5. Undang-Undang yang baru menyampingkan Undang-Undang yang lamab (*Lex posteriori derogat lex priori*).

Peter Van Hubeek merumuskan asas pembentukan peraturan yang baik sebagai berikut:

“unsure-unsur yang harus ada dalam setiap pembentukan peraturan, tanpa memperhatikan persoalannya, dan yang mempunyai tujuan untuk mencapai pembentukan hokum yang adil dan berkualitas” juga dikemukakan bahwa istilah pembentukan peraturan (*regelgeving*) disini digunakan secara sadar. asas-asas tersebut tidak hanya terbatas pada pembentukan hokum yang teratur, tetapi juga pada pembentukan keputusan organ-organ pembuat UU.¹⁰⁰

⁹⁹ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya* (Jakarta: Rineke Cipta, 1997) Hlm.79

¹⁰⁰ Yuliandri, *Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2011. dikutip dari Peter Van Hubeek, *Algemene Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, www.wetmatiging.be..... Hlm 118

Lebih lanjut dijelaskan oleh Peter Van Humbeeck bahwa: berkaitan dengan ciri-ciri intrinsik dalam pembentukan aturan yang baik adalah¹⁰¹:

1. penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan
2. subsidiaritas dan keseimbangan
3. keterlaksanaan dan keberlangsungan /keberlanjutan
4. rechtmatigheid dan asas-asas hokum
5. kejelasan asas usul peraturan
6. kesatuan, kejelasan dan dapat dimasuki (dipahami)
7. tuntutan demokratisasi

Adapun syarat institusional dan procedural, yang didalamnya meliputi:

1. persiapan yang seksama
2. pergantian
3. evaluasi

Syarat-syarat yang dikemukakan ini tidaklah kaku dan rigid. Hal ini dipengaruhi oleh masyarakat, situasi politik dan pemerintahan yang ada. walaupun dalam tujuannya sama yaitu menjadi pedoman pembentukan hokum yang dapat melahirkan hukum yang efektif.

Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi juga mengintrodusir, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, setidaknya ada beberapa pegangan yang dapat dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik secara benar, yaitu¹⁰²:

pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hokum umum bagi peraturan perundang-undangan. Kedua, asas-asas Negara berdasar atas hokum selaku asas –asas hokum umum bagi perundang-undangan. Ketiga asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh para ahli.

mengenai asas-asas umum yang terkandung dalam Pancasila dapat dikembangkan:

¹⁰¹ Ibid. Hlm. 119

¹⁰² Ibid. Hlm.307-310

Pertama, asas-asas dalam Pancasila selaku cita hokum, Kelima sila Pancasila kedudukannya selaku cita hokum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan member isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan perundang-undangan, sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan asas umum.

Kedua, Norma –norma dalam Pancasila selaku norma fundamental. Selain selaku cita hokum, Pancasila juga adalah norma fundamental Negara. Oleh karena itu, sila-sila dalam Pancasila, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan norma dasar atau norma tertinggi bagi berlakunya semua norma-norma hokum yang berlaku dalam kehidupan rakyat Indonesia bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Montesquie dalam bukunya *L Esprit des lois* menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, antara lain adalah:¹⁰³

1. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*): kalimat –kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya tambahan yang membingungkan
2. Istilah yang dipilih hendaknya sebida mungkin bersifat mutlak dan tidak *relative*, dengan maksud meminimalisasi kesempatan untuk perbedaan pendapat dari individu.
3. Hokum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan actual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik.
4. Hukum hendaknya tidak halus (*not be subtle*), karena hokum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang: bahasa hokum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata

¹⁰³ A. Hamid S Attamimi , Op.Cit. 323-324

5. Hukum hendaknya, tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau perubahan, kecuali hanya apabila benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentasi /dapat diperdebatkan; adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan.
7. Lebih daripada semua itu, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakikat permasalahan: sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil hanya akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada image yang buruk dan menggoyahkan kewibawaan Negara.

Dari pemaparan karakter asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Yuliandri¹⁰⁴ berpendapat bahwa seyogyanya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah yang bersifat tidak limitative dan menampung perkembangan peraturan hukum di masa depan. Hal ini tidak lain agar terlahir peraturan perundang-undangan yang efektif.

2.2.4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Dalam Hukum Positif

Pengaturan tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia secara resmi diatur pada Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebelum ada pergantian Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Walaupun esensinya sama, Namun penyebutan nama asas berbeda pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinamakan Asas Peraturan Perundang-Undangn sedangkan pada Undang-Undang No 12 Tahun 2011 berubah mejadi Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

¹⁰⁴ Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Hlm.136

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam hukum positif terdiri dari dua yaitu asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Asas Materi Muatan perundang-undangan. Terlintas pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 bahwa jumlah dasarnya tidak berbeda namun pada penggunaan kalimat pada pasal 5 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 terdapat penekanan penggunaan pasal lima ini:

2.2.4.1. Tabel Perbandingan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
<p>Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Kejelasan tujuan b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan g. Keterbukaan 	<p>Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Kejelasan tujuan b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan g. Keterbukaan

Dalam Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 sama. Oleh karenanya hanya dicantumkan salah satunya saja, hal ini sudah mewakili.

- a. “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. “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-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. “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. “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.

Begitu pula pada asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, jumlah asas dan penjelasan perihal asas tersebut tidak berbeda, hanya penekanan pada penggunaan asas dalam pembentukan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut.:

2.2.4.2. Tabel Perbandingan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan Perundang-undangan mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kesusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.	(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kesusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.	(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Adapun pada Penjelasan Pasal 6 **Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan** Undang-Undang No 12 Tahun 2011 sama,¹⁰⁵ oleh karenanya dalam pembahasan ini tidak mencantumkan keduanya adalah

- a. “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

¹⁰⁵ Lihat dan perbandingkan Penjelasan **Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan** Undang-Undang No 12 Tahun 2011.

- b. “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. “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. “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundangundangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. “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. “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. “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. “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

- j. “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 bangsadan negara.
- k. “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:
- 1) dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
 - 2) dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Berkaitan dengan rumusan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta asas dalam penentuan materi muatan Pasal (pasal 6 undang-Undang Nomor 10 tahun 2004) dengan mengutip pandangan Philipus M. Hadjon, setidaknya terdapat dua pertanyaan pokok yang harus diajukan¹⁰⁶

1. Apakah asas-asas tersebut dalam Pasal 6 merupakan asas hukum?
2. Dimanakah tempat asas konstiusionalitas?

Dikaji dari sudut pandang Hukum Tata negara, supremasi hukum dalam ketatanegaraan Republik Indonesia pertama-tama harus bertumpu pada asaas supremasi Undang-undang Dasar 1945. Asas supremasi Undang-undang Dasar 1945 didasarkan atas pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alenia keempat yang menyatakan... maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia ... Atas dasar itu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diberikan Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 untuk menguji undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar 1945 Undang-undang Dasar 1945. Dengan demikian , meskipun tidak secara eksplisit dirumuskan dalam Bab II Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, asas konstiusionalitas haruslah merupakan asas sentral dalam proses legislasi. Oleh karena itu , isu pertama dan utama dalam proses legislasi adalah isu konstiusionalitas. Asas konstiusionalitas haruslah diangkat sebagai isu konstiusionalitas agar asas tersebut tidaklah

¹⁰⁶ Philipus M. Hadjon, Posisi Sentral Hukum Tata Negara Dalam Proses Legislasi, dalam: www.djpp.org diakses pada tanggal 28 mei 2012.

sekadar pajangan. Isu konstitusionalitas sudah harus muncul sejak awal, setidaknya sudah harus muncul dalam rancangan atau naskah akademik untuk penyusunan RUU. Dalam proses pembahasan RUU hendaknya tersedia check list menyangkut konstitusionalitas. Sudah tentu bahwa rumusan dan check list menyangkut isu konstitusionalitas akan sangat bermanfaat andaikata di kemudian hari terhadap suatu undang-undang lahir permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Yuliandri menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah tidak tepat.¹⁰⁷ Asas-asas pada Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak jauh berbeda, dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa pergantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak mengalami perbaikan.

Secara mendalam Philipus M. Hadjon mengulas jawaban atas pertanyaan ketepatan asas yang ditempatkan dalam undang-undang:

“... rincian asas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak tuntas, karena mengingat bahwa asas lahir dari teori hukum. Dengan pembatasan asas dalam undang-undang, maka akan tertutup pintu terhadap perkembangan asas, khususnya asas pembentukan peraturan hukum yang baik.¹⁰⁸

Dengan pendapat tersebut, Philipus M. Hadjon mengusulkan :

“... untuk itu, seyogyanya rumusan perihal asas dalam undang-undang seyogyanya hanya rumusan normatif saja, seperti : pembentukan aturan hukum haruslah berdasarkan asas-asas pembentukan aturan hukum yang baik (tanpa rincian). Akan tetapi, untuk ilustrasi asas-asas tersebut dimasukkan dalam penjelasan umum atau penjelasan pasal yang sifatnya tidak limitatif¹⁰⁹

¹⁰⁷ Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), Hlm. 160.

¹⁰⁸ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*

¹⁰⁹ *Ibid*,

Yuliandri menguraikan munculnya permasalahan hukum bilamana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud ditentukan secara limitatif sebagai norma dalam undang-undang¹¹⁰:

1. Akan menutup perkembangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Sukar memaknai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan dalam menentukan materi muatan undang-undnag penerapan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik. Hal demikian, disebabkan oleh demikian banyaknya asas-asas yang harus diikuti.
3. Tidak ada ketegasan, apakah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud bersifat alternatif atau bersifat kumulatif.
4. Khusus dalam Pasal 6 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004¹¹¹, terkesan ada sikap mendua (ambiguity), serta cenderung terjadi pengulangan karena juga mencantumkan dan adanya keharusan untuk tunduk pada asas-asas hukum yang terdapat dalam berbagai kaidah hukum lain (Pidana, Perdata dan sebagainya). Dari uraian ini muncul pertanyaan bahwa apakah ketentuan pasal 6 ayat 1 juga dapat dilihat sebagai asas-asas yang terdapat dalam berbagai kaidah hukum?

Yuliandri selanjutnya menjelaskan bahwa amat beralasan penempatan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam hukum positif (normatifnya) cukup dengan rumusan umum dalam batang tubuh undang-undang, sedangkan ilustrasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dimaksud, dimuat dalam bagian penjelasan undang-undang.¹¹²

Dengan demikian, ujarnya akan lebih membuka kemungkinan bagi pengembangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

¹¹⁰ Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Op.Cit. Hlm.211.

¹¹¹ Yuliandri menulis penulisan karyanya Sebelum ada pergantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Walaupun sudah ada pergantian undang-undang namun masih relevan pendapatnya dicantumkan karena pada pasal tersebut tidak ada perubahan mengenai isi dan kandungan pasal pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹¹² Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Op.Cit. Hlm.162.

itu sendiri, serta tidak akan menimbulkan konsuekensi hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, karena asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tidak dapat dijadikan pedoman namun menjadi wajib dan bersifat limitatif. Akan tetapi bilamana pencantuman asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan rumusan umum dimaksud, tidak berarti setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan tanpa memerhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dikemukakan para ahli.¹¹³

Dari berbagai pendapat tentang pendapat Philipus M. Hadjon yang menghantarkan kesimpulan bahwa isu konstusionalitas merupakan hal yang seharusnya utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengingat Indonesia adalah negara hukum yang sedang membangun pembangunan hukum nasional. Selain pendapat Philipus M. Hadjon, pendapat Yuliandri pula menjadi perlu dipertimbangkan akan fungsi dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, bilamana dalam catatan akhir tahun 2011 Saldi Isra mengungkapkan fakta potret buram fungsi legislasi pada DPR dengan kriteria sebagai berikut¹¹⁴:

1. Jumlah UU yang dapat diselesaikan dalam satu tahun. Meskipun secara kuantitatif UndanU yang dihasilkan tahun 2011 ini lebih banyak (24 UU) dibandingkan tahun 2010 (16), jumlah tersebut jauh dari target program legislasi nasional.
2. Secara kualitatif, banyak UU hadir dengan kualitas yang kurang memadai. Bahkan, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia menambah proses keterlibatan publik menjadi faktor lain untuk menilai kinerja legislasi.

Dari landasan tersebut maka fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara prosedural ataupun materiil tidak berfungsi. Oleh karenanya perlu ada perbaikan lagi perihal tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan .

Pada sisi lain Jimly Asshiddiqie memperhatikan kesebelas asas materiil peraturan perundang-undangan tersebut (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), memang masih terdapat kekurangan. Salah satu prinsip yang paling penting yang

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Saldi Isra, *Potret Buram Fungsi Legislasi*, diakses dari <http://www.saldiisra.web.id> pada tanggal 28 mei 2012 .

seharusnya menjadi paradigma pokok setiap peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Pancasila.¹¹⁵ Untuk itu sudah seharusnya kelima Sila dalam Pancasila itu tercermin dalam setiap materi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian hukum Indonesia benar-benar akan mencerminkan nilai-nilai Pancasila.¹¹⁶

2.2.5. Asas Keadilan Dalam Materi Muatan Undang-Undang

Pembentukan peraturan Perundang-undangan harus berpedoman dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun dalam pembentukan materi muatan perundang-undangan harus berpedoman pada asas-asas yang tercantum pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian tiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus sesuai dengan Pasal 5 untuk melihat dan mempertimbangkan kebutuhan dan keperluan dari sebuah Peraturan Perundang-undangan dibentuk. Adapun Pasal 6 lebih ditekankan pada pembentukan substansi Peraturan Perundang-undangan.

Berbicara keadilan dalam hukum, merupakan perbincangan yang sudah melekat dalam hukum. Sebagaimana Satjipto Rahardjo¹¹⁷ menempatkan keadilan tidak lain hukum itu sendiri. Namun pada pasal 6 ayat 1 huruf g keadilan ditempatkan menjadi norma hukum yang berfungsi sebagai pedoman dalam pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka asas keadilan yang bermakna keadilan proporsional harus dijabarkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pasca pemberlakuan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik ini terdapat beberapa Undang-Undang yang secara jelas mencantumkan keadilan dalam materi muatan undang-undang tersebut seperti:

1. Pasal 2 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional adalah bahwa "sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006) Hlm.207

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum.....Op.Cit.*Hlm 159

Penjelasan Pasal tersebut mengemukakan bahwa "Asas keadilan merupakan asas yang bersifat idiil."

2. Asas atau nilai keadilan juga dicantumkan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Undang-undang Nomor 44 Tahun 2004 tentang Rumah Sakit. Dalam Penjelasan Pasal 2 masing-masing Undang-undang tersebut dikemukakan apa yang dimaksud "asas /nilai keadilan." Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 mengemukakan "Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban."
3. Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 mengemukakan "Asas keadilan berarti penyelenggaraan kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada semua lapisan masyarakat dengan pembiayaan yang terjangkau."
4. Kemudian Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 menjelaskan "yang dimaksud dengan nilai keadilan adalah bahwa penyelenggaraan Rumah Sakit mampu memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada setiap orang dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat serta pelayanan yang bermutu."

Namun pada pencantuman keadilan tersebut, beberapa undang-undang diatas tidak mendefinisikan bagaimana keadilan akan terwujud dengan berbagai perbuatan hukum para pihak yang berwenang. Akan tetapi pencantuman keadilan tersebut ditempatkan hanya menjadi hiasan, atau AA Oka Mahendra mengistilahkan bahwa Asas Keadilan Hanya Etalase bukan sebuah hal yang perlu diwujudkan atas pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan khususnya undang-undang.

Adanya hal ini tidak lain bahwa asas keadilan dalam asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan hal yang abstrak namun dinormatiskan, sehingga sebagai pedoman tidak berkembang dalam bentuk penafsiran materi muatan untuk mewujudkan sebuah keadilan dalam tiap

Peraturan Perundang-undangan. Pada akhirnya tujuan adanya asas dalam Pembentukan materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak terwujud. Bahkan, mensahkan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang ambigu, karena tidak memberikan perintah ataupun larangan bagi pihak yang berwenang dalam pelaksanaan sebuah Peraturan Perundang-undangan tersebut. Sehingga bentuk Peraturan Perundang-undangan seperti ini masih seperti bersifat norma yang menganjurkan, dan pada tatanan pelaksanaannya membutuhkan sikap yang baik atau integritas moral para pihak pelaksana untuk mewujudkan keadilan tersebut.



BAB III

PERIHAL KEADILAN

3.1. Pengertian Keadilan

Kata *justice* dalam ilmu hukum diartikan sebagai pembagian yang konstan dan terus menerus untuk memberikan hak setiap orang (*The constant and perpetual disposition to render every man his due*).¹¹⁸ *Black's Law Dictionary* memperdalam pengertian keadilan sebagai berikut: “*Proper administration of laws. In Jurisprudence, the constant and perpetual disposition of legal matters or disputes to render every man his due*”. Makna harfiah dari *justice* merupakan bagian dari sebuah nilai (*value*), karena itu bersifat abstrak sehingga memiliki banyak arti dan konotasi. Dalam hubungannya dengan konsep keadilan, kata *justice* antara lain diartikan sebagai berikut :

1. Kualitas untuk menjadi pantas (*righteous*), jujur (*honesty*);
2. Tidak memihak (*impartiality*), representasi yang layak (*fair*) atas fakta;
3. Retribusi sebagai balas dendam (*vindictive*), hadiah (*reward*) atau hukuman sesuai prestasi atau kesalahan;
4. Kualitas untuk menjadi benar (*correct, right*);
5. Alasan yang logis (*sound reason*), kebenaran (*rightfulness*), validitas;
6. Penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan apa yang benar (*right*), adil (*just*) atau sesuai hukum (*lawful*)¹¹⁹

¹¹⁸ Henry Campbel Black, 1990, *Black's Law Dictionary, sixth edition*, West Publishing Co, United States, Hlm. 1002, dalam Dian Ferricha, *Sosiologi Hukum dan Gender*, (Malang : Bayumedia 2010), Hlm. 187.

¹¹⁹ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, dikutip dari Noah Webster, 1979:993(Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), Hlm. 91, dalam Dian Ferricha, *Sosiologi Hukum dan Gender*, (Malang : Bayumedia), Hlm. 187

Sementara itu, sejarah tentang asal mula terciptanya pengertian keadilan merupakan tema utama dalam hukum semenjak masa Yunani Kuno. Keadilan terbagi atas 2 (dua) arus pemikiran, pertama adalah keadilan yang metafisik. Keadilan yang metafisik diwakili oleh Plato yang menjelaskan tentang sumber keadilan itu asalnya dari inspirasi dan intuisi. Plato mempercayai eksistensi keadilan sebagai sebuah kualitas atau suatu fungsi di atas dan di luar makhluk hidup dan oleh sebab itu tidak dapat dipahami menurut kesadaran manusia berakal¹²⁰. Sedang kedua, keadilan yang rasional, diwakili oleh *Aristoteles*. Dari prinsip-prinsip umum dari rasionalitas tentang keadilan. Keadilan yang rasional pada dasarnya mencoba menjawab perihal keadilan dengan cara menjelaskannya secara ilmiah atau setidaknya kuasi-ilmiah dan itu semua harus didasarkan pada alasan-alasan yang rasional.¹²¹

Pemetaan dua arus utama pemikiran keadilan ini kemudian ditegaskan kembali oleh John Rawls perihal aliran pemikiran keadilan yang pada dasarnya tidak berbeda dengan yang di atas, bahwa pada umumnya aliran pemikiran dalam tema keadilan juga terbagi atas dua arus utama yakni yang pertama aliran etis dan aliran institutif (lebih mengutamakan manfaat daripada hak). Sedangkan aliran etis menghendaki keadilan yang mengutamakan pada hak daripada manfaat keadilan itu sendiri.¹²²

¹²⁰ Adapun Soetikno menulis keadilan menurut Plato adalah sebuah kebaikan dalam arti harmoni dan perimbangan dari dalam, yang tak dapat diketahui atau diterangkan dengan argumentasi “rasional”. (soetiksno, *Filsafat Hukum Bagian I*, Jakarta Pradnya Paramita, 1976). Hlm. 18.

¹²¹ Endang Sutrisno, 2002, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta

¹²² Ibid

Pakar teori hukum, Satjipto Rahardjo¹²³ telah mencatat beberapa rumusan atau pengertian keadilan yang disampaikan oleh banyak pemikir keadilan diantaranya :

- 1) Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus-menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* – Ulpianus);
- 2) Keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan Negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak (Aristoteles);
- 3) Keadilan adalah kebajikan yang memberikan hasil bahwa setiap orang mendapat apa yang merupakan bagiannya (keadilan Justinian);
- 4) Setiap orang bebas untuk menentukan apa yang akan dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang sama dari orang lain (Herbert Spencer);
- 5) Roscoe Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkret yang bisa diberikannya kepada masyarakat;
- 6) Tidak ada arti lain bagi keadilan kecuali persamaan ribadi (Nelson);
- 7) Norma keadilan menentukan ruang lingkup dari kemerdekaan individual dalam mengejar kemakmuran individual, sehingga dengan demikian membatasi kemerdekaan individu di dalam batas-batas sesuai dengan kesejahteraan umat manusia (John Salmond);
- 8) Keadilan ialah suatu tertib sosial tertentu yang dibawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dengan subur. (Hans Kelsen).

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan.¹²⁴ Dari landasan ini maka tercermin pendapat Satjipto adalah hukum, hubungan antar manusia dan keadilan memiliki keterkaitan yang erat dimana hukum menjadi sebuah alat untuk menegakan keadilan ditengah-tengah hubungan antar manusia.

Dari landasan dan uraian beberapa pakar hukum Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa keadilan adalah ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap objek diluar kita. Objek yang ada diluar kita ini adalah manusia, sama dengan kita. Oleh karena itu ukuran tersebut tidak dapat dilepaskan dari arti

¹²³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000). Hlm. 163-164 E. Fernando M. Manullang, 2007, *Menggapai Hukum Berkeadilan : Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Kompas, Jakarta, dalam Dian Ferricha, *Sosiologi Hukum dan Gender*, 2010, Malang : Bayumedia

¹²⁴ Ibid. 159

yang kita berikan kepada manusia atau kemanusiaan, tentang konsep kita mengenai manusia. Bagaimana anggapan kita tentang manusia, itulah yang akan membuahkan ukuran-ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap orang lain. Apabila manusia itu kita anggap sebagai makhluk yang mulia, maka perlakuan kita kepadanya pun akan mengikuti anggapan yang demikian itu dan hal ini akan menentukan ukuran yang akan kita pakai dalam menghadapi mereka.¹²⁵

Dengan kalimat yang berbeda Munir Fuady mendefinisikan keadilan sebagai suatu nilai (*value*) untuk menciptakan suatu hubungan yang ideal diantara manusia sebagai individual, sebagai anggota masyarakat, dan sebagai bagian dari alam dengan memberikan kepada manusia tersebut apa yang menjadi hak dan kebebasannya yang sesuai dengan prestasinya dan membebaskan sesuai kewajibannya menurut hukum dan moral yang bila perlu harus dipaksakan berlakunya oleh negara dengan memperlakukan secara sama terhadap hal yang sama dan memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang berbeda.¹²⁶

Dari uraian ini dapat dikatakan bahwa keadilan diwujudkan dengan sebuah dasar yang dipakai oleh setiap manusia apakah itu kemerdekaan, kebebasan, persamaan dan lain sebagainya.

3.2. Teori Keadilan Menurut Hukum

Keadilan dan hukum sangatlah berkaitan erat, dimana menjadi sebuah harapan bahwa suatu hukum akan mewujudkan sebuah keadilan. Namun bilamana hukum tidak mengandung sebuah keadilan maka tujuan hukum itu tidak akan tercapai.

Karenanya timbullah pertanyaan: sejauhmana keadilan berperan dengan hukum? apakah hukum harus dipandang sebagai unsur konstitutif hukum atau hanya sebagai unsur regulatif? Apabila adil merupakan unsur konstitutif hukum, suatu peraturan yang tidak adil bukan hanya hukum yang buruk, akan tetapi semata-mata bukan hukum:non hukum. Kalau non hukum, orang tidak terikat akan peraturan yang bersangkutan, dan tindakan balasan tidak sah. Sebaliknya, bila adil merupakan unsur

¹²⁵ Ibid 165

¹²⁶ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum....* Hlm.101 dalam Dian Ferricha, *Sosiologi Hukum dan Gender*, (Malang : Bayumedia), Hlm. 186

regulatif bagi hukum, suatu peraturan yang tidak adil tetap hukum, walaupun buruk, dan tetap berlaku dan mewajibkan (walaupun hanya secara extern berupa sanksi). Maka pertanyaan yang timbul berbunyi : apakah cukuplah adanya suatu peraturan dalam bentuk yuridis yang tepat untuk dapat disebut hukum (*richtiges Recht/correct*) atau perlu juga peraturan itu sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan (*gerechtes Recht/just*)¹²⁷

Dalam dunia zaman kini secara global terdapat dua pandangan yang kurang lebih sejajar dengan dua jenis sistem hukum yang dianut, yakni sistem hukum kontinental dan sistem hukum anglo-saxon. Perbedaan antara kedua sistem hukum itu tidak terletak dalam praktek hukum, melainkan juga dalam tanggapan tentang hukum. Menurut pengertian tradisional, yang cukup kuat didaratan Eropa, hukum pertama-tama menuju suatu aturan yang dicita-citakan yang memang telah dirancangan dalam undang-undang, akan tetapi belum terwujud dan tidak pernah akan terwujud sepenuhnya. Sesuai dengan dikotomi ini terdapat dua istilah untuk menandakan hukum:¹²⁸

1. Hukum dalam arti keadilan (keadilan = *iustitia*) atau *ius/ recht* (dari *regere*= memimpin). Maka disini hukum menandakan peraturan yang adil tentang kehidupan masyarakat, sebagaimana dicita-citakan.
2. Hukum dalam arti undang-undang atau *lex/wet*. Kaidah-kaidah yang mewajibkan itu dipandang sebagai sarana untuk mewujudkan aturan yang adil tersebut.

Perbedaan antara kedua istilah memang nyata: istilah “hukum” mengandung suatu tuntutan keadilan, istilah “undang-undang” menandakan norma-norma yang de facto digunakan untuk memenuhi tuntutan tersebut, baik tertulis ataupun tidak tertulis. Sudah jelas, bahwa kata “hukum” sebagai “ius” lebih fundamental daripada kata “undang-undang”/lex, sebab kata “hukum” sebagai “ius” menunjukkan hukum dengan mengikutsertakan prinsip-prinsip atau asas-asas yang termasuk suatu aturan yang dikehendaki orang. Menurut pengertian modern yang sebagian besar dianut di

¹²⁷ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Kanisius, 1990).Hlm. 49

¹²⁸ Ibid

negara-negara anglo saxon hukum harus ditanggapi secara empiris, yakni semata-mata sebagai tata hukum yang telah ditentukan: hukum adalah undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku. Berarti dimana ada undang-undang, disana ada hukum. Inilah sesuai dengan teori positivisme yang mendekati gejala hidup secara ilmiah belaka, yakni sebagai fakta, dan tidak mau tahu tentang nilainya. akibatnya tuntutan keadilan disingkirkan dari pengertian hukum. Undang –undang yang adil dan tidak adil dianggap sama kuat sebagai hukum.¹²⁹

Sesuai dengan tanggapan ini dalam bahasa Inggris terdapat hanya satu istilah untuk menandakan hukum, yakni “law”. Dalam kata “law” itu undang-undang tidak digabungkan dengan cita-cita keadilan, melainkan dengan kebijaksanaan pemerintah. Maka dalam sistem tersebut adil merupakan unsur regulatif bagi hukum: bukan unsur konstitutif. Perlu diperhatikan bahwa untuk hukum subjektif dalam negara-negara yang berbahasa Inggris digunakan “ius”, yakni right. Kata “right” itu menandakan suatu klaim akan keadilan. Akan tetapi apa yang dapat diharapkan ialah suatu hukum yang sesuai dengan kebijaksanaan dan keyakinan orang entah itu cocok dengan prinsip-prinsip abstrak keadilan atau tidak.¹³⁰

Dalam hal ini, unsur yang harus dipenuhi untuk mencapai keadilan hukum¹³¹ adalah :

1. Harus ada ketentuan yang mengatur bagaimana memberlakukan manusia dalam kasus-kasus tertentu yang dihadapinya;
2. Ketentuan hukum tersebut harus jelas sasaran pemberlakuannya. Dalam hal ini mesti ada ketentuan yang menentukan apakah aturan hukum tersebut berlaku untuk orang dalam semua kategori atau hanya berlaku untuk kategori orang tertentu saja;
3. Aturan hukum tersebut haruslah diterapkan secara tidak memihak dan tanpa diskriminasi kepada setiap orang yang memenuhi kualifikasi pengaturannya.

¹²⁹ Ibid

¹³⁰ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Kanisius, 1990) Hlm. 50.

¹³¹ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*. Op. Cit...Hlm.118.

Dengan unsur yang harus dicapai untuk memenuhi keadilan hukum inilah maka menjadi kewajiban hukum untuk mewujudkan ide dan konsep keadilan yang diterima oleh masyarakatnya ke dalam bentuk-bentuk yang kongkrit.¹³² Walaupun masih membutuhkan dasar namun perlu diwujudkan dalam bentuk kongkrit agar tidak hanya pada berhenti pada cakupan ide.

3.3. Teori Keadilan Aristoteles

Hukum yang harus ditaati demi keadilan dibagi dalam hukum alam dan hukum positif. Hukum alam ditanggapi sebagai suatu hukum yang berlaku selalu dan dimana-mana karena hubungannya dengan aturan alam. Hukum alam dibedakan dengan hukum positif yang seluruhnya tergantung dari ketentuan manusia. Perumpamaan kedudukan hukum alam dan positif adalah bila hukum alam menuntut sumbangan warga negara bagi kepentingan umum, jenis dan besarnya sumbangan perorangan ditentukan oleh hukum positif, yakni undang-undang negara.¹³³ Artinya Aristoteles menempatkan keadilan menjadi dasar hukum yang harus ditaati.

Keadilan tidak hanya sebagai sebuah dasar dan keutamaan umum yang menjadi sebuah ketaatan pada hukum alam dan hukum positif. Lain sisi, keadilan juga menempati keutamaan moral khusus, yang menentukan sikap manusia pada bidang tertentu. Sebagai keutamaan khusus keadilan itu ditandai oleh sifat-sifat yang berikut¹³⁴:

- a. Keadilan menentukan bagaimanakah hubungan yang baik antara orang yang satu dengan yang lain.
- b. Keadilan berada ditengah dua ekstrem, yaitu diusahakan supaya dalam mengejar keuntungan terciptalah keseimbangan antara dua pihak: jangan orang mengutamakan pihaknya sendiri dan jangan juga mengutamakan pihak orang lain.
- c. Untuk menentukan dimanakah terletak keseimbangan yang tepat antara orang-orang digunakan ukuran kesamaan : kesamaan ini dihitung secara arismetis atau geometris.

¹³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*.....Hlm 168.

¹³³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*(Yogyakarta: Kanisius,2006). Hlm. 29.

¹³⁴ Ibid

Aristoteles memaknai keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan Negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak. Oleh karenanya orang harus mengendalikan diri dari pleonexia, yaitu memperoleh keuntungan bagi diri sendiri dengan cara merebut apa yang merupakan kepunyaan orang lain, atau menolak apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan. Asas ini menghendaki, agar sumber daya didunia ini diberikan atas asas persamaan kepada anggota masyarakat atau negara.¹³⁵ Asas persamaan yang dimaksud disini adalah berdasarkan hak atas apa yang diusahakan oleh masyarakat atau negara tersebut.

Kemudian Aristoteles membicarakan hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan-perkosaan terhadapnya.¹³⁶ Aristoteles memaknai keadilan yang mengatur hubungan dengan sesama manusia meliputi beberapa bidang¹³⁷:

1. Terdapat keadilan mengenai pembagian jabatan-jabatan dan harta benda publik. Pembagian ini harus sesuai dengan bakat dan kedudukan orang dalam negara.
2. Terdapat keadilan dalam bidang transaksi jual beli. Dalam kontrak jual beli harga barang tergantung dari kedudukan resmi kedua pihak.¹³⁸
3. Keadilan dalam hukum pidana diukur secara geometris juga .
4. Terdapat keadilan juga dalam bidang privat yaitu dalam hukum kontrak dan dalam bidang delik privat
5. Terdapat semacam keadilan juga dalam bidang penafsira hukum, dimana hukum diterapkan pada perkara-perkara yang kongkret. Memang benar

¹³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*.....Hlm 163

¹³⁶ Ibid. dikutip dari Bodenheimer, 1977:180

¹³⁷ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. .Op. Cit..Hlm. 30.

¹³⁸ Hal ini menjelaskan bahwa Aristoteles belum mempunyai pandangan atas hidup ekonomis berdasarkan harga barang, yang tergantung dari permintaan dan penawaran.

bahwa undang-undang selalu bersifat umum, sehingga tidak pernah dapat meliputi semua persoalan yang kongkret. Oleh karena itu Aristoteles menghendaki, agar seorang hakim yang mengambil tindakan *in concreto* hendaknya mengambil tindakan seakan-akan ia menyaksikan sendiri peristiwa kongkret yang diadilinya. Dalam menerapkan hukum pada perkara-perkara yang kongkret itu kesamaan geometris atau aritmetis tidak berperanan lagi. Apa yang diperlukan adalah *epikeia*: suatu rasa tentang apa yang dipantas. Sebagai demikian, *epikeia* termasuk prinsip-prinsip regulatif, yang memberi pedoman bagi praktek hidup negara menurut hukum.

Adapun Aristoteles membagi Keadilan menjadi dua yaitu keadilan distributif dan korektif atau remedial. Kedua jenis keadilan ini tidak lain mengikuti asas persamaan, sebagaimana tulisannya yang diterjemahkan” Harus ada persamaan dalam bagian yang diterima oleh orang-orang, oleh karena rasio dari yang dibagi harus sama dengan resiko dari orang-orangnya : sebab apabila orang-orangnya tidak sama pula: maka apabila orang-orang yang sama tidak menerima bagian yang sama, atau orang-orang yang tidak sama menerima bagian yang sama, timbullah sengketa dan pengaduan.¹³⁹

Distributive justice (keadilan yang membagi) merupakan keadilan yang memberi petunjuk tentang pembagian barang-barang dan kehormatan kepada masing-masing orang, menurut tempatnya di masyarakat, keadilan ini menghendaki perlakuan yang sama terhadap mereka yang sama menurut hukum. Dengan demikian keadilan “distributive” adalah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang bagiannya menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan tetapi kesebandingan yang harus diperhatikan. Keadilan distributif lebih mengatur kepada hubungan antara masyarakat khususnya negara dan perseorangan tertentu. Keadilan *commutatif* (*Corrective justice*) adalah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tak mengingat jasa-jasa perorangan. Keadilan ini memegang peranan dalam

¹³⁹Satjipto Rahardjo, Ilmu hukum.....Hlm 163 Ibid dikutip dari Bodenheimer, 1977:180.

perjanjian “tukar menukar”, pada pertukaran barang-barang dan jasa-jasa dalam mana sebanyak mungkin harus terdapat persamaan antara apa yang dipertukarkan. Corrective justice lebih menguasai hubungan antara perorangan.¹⁴⁰ Keadilan Aristotelaes pada akhirnya adalah keadilan yang menitik beratkan pada proporsi atau perimbangan¹⁴¹

3.4. Pengertian Asas Keadilan

Berdasarkan Arief Sidharta¹⁴² menempatkan keadilan sebagai salah satu dari tiga model asas-asas hukum yang utama dan dikedepankan dalam setiap aktus berpikir yuridik:

1. Keadilan

Asas keadilan ini dibedakan kedalam dua model, yakni asas persamaan dan asas keseimbangan.

2. Kehasilgunaan

Yang diinginkan orang dengan ditempatkannya Asas ini sebagai kerangka orientasi berpikir yuridik adalah aturan ataupun putusan yang akan diterbitkan itu harus sesuai betul dengan aturan, tapi ada gunanya. Asas kehasilgunaan ini juga meliputi beberapa pertimbangan aktus berpikir :

- a. Pertimbangan kepraktisan
- b. Pertimbangan Keefektifan pencapaian tujuan sosial
- c. Pertimbangan kesederhanaan hukum
- d. Pertimbangan unsur kesatuan hukum
- e. Pertimbangan unsur kesatuan hukum

3. Formulasinya harus eksak (pasti).

Penerapan hukum seyogyanya mereduksi potensi timbulnya keraguan akannya. Banyak putusan-putusan hakim kita, yang menyangkut perkara-perkaranya yang sebenarnya cukup besar, lalu berakhir pada putusan

¹⁴⁰Ibid.

¹⁴¹*The Liang Gie*, Teori-Teori Keadilan (Yogyakarta: Super, 1979).Hlm 25

¹⁴²L'pHerman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya*. Op. Cit Hlm. 226.

eksak. Oleh karenanya asas keadilan merupakan sebuah asas –asas hukum. Sebagai sebuah asas hukum Yuliandri menjelaskan bahwa sifat asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat kongkret dan memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang kongkret dalam pembentukan undang-undang.¹⁴³

Sudikno Mertokusumo juga menyatakan bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak dan tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang kongkret atau pasal-pasal.¹⁴⁴ Artinya sebuah asashukum merupakan hal yang harus tercermin dan terkandung dalam sebuah norma hukum sebagai penjabarannya. Hal ini tidak lain asas hukum merupakan ruh dari norma hukum.

Mengingat bahwa asas hukum merupakan produk yang terlahir dari endapan hukum positif di masyarakat. Merujuk pada kaidah-kaidah sosial menurut arief sidharta dan rasio masyarakat Theo Huijbers yang mana menyimpulkan bahwa kaidah sosial dapat dikategorikan sebagai kaidah agama, moral dan sopan santun. Herman Bakir¹⁴⁵ menjelaskan lebih bahwa pada diri asas-asas hukum sesungguhnya terdapat keberadaan hal-hal pokok yang bermain dalam dimensi-dimensi moral yang salah satunya adalah keadilan. Hal pokok tersebut dapat dibedakan dalam beberapa karakter:

- a. Keadilan
- b. Keseimbangan
- c. Kepastian hukum
- d. Keadilan sosial
- e. Ketertiban
- f. Serta prediktabilitas

¹⁴³ Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Op. Cit. Hlm. 22.

¹⁴⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*. Op. Cit. Hlm. 11.

¹⁴⁵ Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya* (Jakarta; Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara) 2004, Hlm. 226

Dengan demikian bahwa asas keadilan merupakan sebuah asas hukum yang mana bersifat abstrak dan terlahir dari pokok-pokok dimensi moral.

Adapun melihat pendapat Satjipto Rahardjo bahwa keadilan adalah ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap objek diluar kita. Objek yang ada diluar kita ini adalah manusia, sama dengan kita. Oleh karena itu ukuran tersebut tidak dapat dilepaskan dari arti yang kita berikan kepada manusia atau kemanusiaan, tentang konsep kita mengenai manusia. Bagaimana anggapan kita tentang manusia, itulah yang akan membuahkan ukuran-ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap orang lain. Apabila manusia itu kita anggap sebagai makhluk yang mulia, maka perlakuan kita kepadanya pun akan mengikuti anggapan yang demikian itu dan hal ini akan menentukan ukuran yang akan kita pakai dalam menghadapi mereka. Dengan demikian keadilan secara umum akan diwujudkan dengan sebuah dasar yang dipakai oleh setiap manusia apakah itu kemerdekaan, kebebasan, persamaan dan lain sebagainya.

Pada tahapan selanjutnya Satjipto Rahardjo mendefinisikan Asas keadilan sebagai nilai yang diterima masih berupa rumusan yang abstrak dan karenanya tidak bisa dengan begitu saja langsung dipakai sebagai pedoman untuk melakukan pembagian sumber-sumber daya itu.¹⁴⁶ Hal ini dikarenakan sifat asas sendiri yang abstrak, sehingga diperlukan norma hukum untuk memperjelas cerminan asas keadilan.

3.5. Keadilan Sosial

Sejarah telah mengukir bahwa Pancasila yang ditempatkan sebagai dasar falsafah negara adalah dihasilkan oleh proses konseptualisasi yang terlahir 1 Juni 1945 melalui pidato Soekarno pada sidang BPUPK. Selanjutnya dengan persetujuan secara kolektif dalam perumusan Piagam Jakarta (22 Juni) dan akhirnya mengalami perumusan final melalui proses konstitusional pada 18 Agustus 1945.¹⁴⁷ Dari fakta ini

¹⁴⁶ Ibid

¹⁴⁷ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta : Gramedia, 2011). Hlm. 2011. Hlm.40.

maka disimpulkan bahwa sila-sila Pancasila mengalami perubahan sebelum disahkan secara konstitusi.

Saat pertama Pancasila diorasion oleh Soekarno, istilah sila Keadilan Sosial tidak muncul, adapun yang muncul adalah kesejahteraan. Soekarno menguraikan kesejahteraan sebagai berikut :

Prinsip No 4 sekarang saya usulkan, saya didalam 3 hari ini belum mendengarkan prinsip itu, yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip: tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka. Saya katakan tadi prinsipnya *San Min Chu I ialah Mintsu, Min chuan, Min Chueng : nationalism, democracy, social-ism*. Maka prinsip kita harus : apakah kita mau Indonesia Merdeka, yang kaum kapitalnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup maka, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang pangan kepadanya? Mana yang kita pilih, saudara-saudara ? Jangan saudara kira bahwa kalau Badan Perwakilan Rakyat sudah ada, kita dengan sendirinya sudah mencapai kesejahteraan ini. Kita sudah lihat, di negara-negara Eropa adalah Badan Perwakilan, adalah *parlementaire democratie*. Tetapi tidakkah di Eropa justru kaum kapitalis merajalela?

Selanjutnya Soekarno memperdalam maksud dari keadilan sosial: Maka oleh karena itu, jikalau kita memang betul-betul mengerti dan mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip *sociale rechvaardigheid*, ini yaitu bukan saja persamaan politik, saudara-saudara, tetapi pun diatas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.¹⁴⁸ Uraian tersebut, terlihatlah bahwa Soekarno mengkaitkan kesejahteraan sosial dengan

¹⁴⁸ RM. A B Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan), (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), Hlm. 162.

demokrasi ekonomi.¹⁴⁹ Artinya bahwa kesejahteraan yang dimaksud meliputi kesejahteraan politik dan ekonomi.

Selama masa reses persidangan BPUPK (2 juni-9 Juli), Panitia kecil berhasil mengumpulkan berbagai usulan dari 40 anggota Chuo Siangi In (lin). Salah satu usulannya adalah mengenai dasar negara, prinsip keadilan dan kesejahteraan diusulkan secara eksplisit oleh seorang lin dalam terma” kemakmuran hidup bersama”. Dalam perkembangan selanjutnya, pemikiran-pemikiran yang berkembang di masa persidangan pertama dan usulan dari anggota Chuo Sangi In itu dirumuskan ulang oleh Panitia Sembilan,¹⁵⁰ Konsep kesejahteraan yang diuraikan Soekarno pada 1 Juni 1945 ini berubah menjadi Keadilan Sosial dan urutannya berubah dari sila keempat menjadi Sila Kelima¹⁵¹ Soedijarto menegaskan kembali bahwa secara implisit sila kelima ini mengandung nilai kesejahteraan yang disimbolkan dalam lambang Garuda Pancasila ialah Padi dan Kapas.¹⁵²

Sila kelima ini tidak lain merupakan ujung harapan dari semua sila lainnya. Sila pertama sampai dengan sila keempat saling berkaitan satu sama lain. Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Kesemua ini harus menghasilkan keadilan social bagi seluruh rakyat. Karena itu, perumusan kelima sila itu pada Alinea IV Pembukaan UUD 1945 diakhiri dengan kalimat, “serta dengan mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁵³ Lanjutnya Yudi Latif menegaskan sila keadilan Sosial

¹⁴⁹ Iwan Gardono Sujatmiko, Keadilan Sosial dalam masyarakat Indonesia dalam Restorasi Pancasila Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas (Jakarta: Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2006). Hlm. 218 Dikutip dari Slamet Soetrisno, Kontroversi dan Rekonstruksi Sejarah Edisi Revisi. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2006), Bab 9.

¹⁵⁰ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Op. Cit.... Hlm. 533.

¹⁵¹ Iwan Gardono Sujatmiko, Keadilan Sosial dalam masyarakat Indonesia dalam Restorasi Pancasila Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas (Jakarta: Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2006). Hlm. 218 Dikutip dari Slamet Soetrisno, Kontroversi dan Rekonstruksi Sejarah Edisi Revisi. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2006), Bab 9.

¹⁵² Tim Perumus Buku Proceeding Kongres Pancasila, Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2009) Hlm. 413. Merupakan karya Ilmiah Muhadjir Darwin yang berjudul Kesejahteraan Rakyat Dalam Pancasila.

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*, makalah ini disajikan di Malang, 12 April, 2011. Hlm.1.

merupakan perwujudan yang paling konkret dari prinsip-prinsip Pancasila. Satu-satunya sila Pancasila yang dilukiskan dalam Pembukaan UUD 1945 dengan menggunakan kata kerja “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹⁵⁴

Pada beberapa orasi tentang kesejahteraan Soekarno seringkali menyatakan tentang sosialisme. Sosialisme adalah suatu paham dan pandangan yang menyatakan bahwa hidup bermasyarakat dapat dikelola sehingga bagian-bagian masyarakat yang bernasib buruk dapat diangkat derajatnya dan martabatnya menjadi manusiawi.¹⁵⁵

Adapun Sutan Sjahrir menyatakan tentang sosialisme kerakyatan yang diabadikan dalam tulisannya :

"Sosialisme adalah ajaran dan gerakan mencari keadilan di dalam kehidupan kemanusiaan, terutama keadilan di dalam pembagian rejeki di dunia. Kebanyakan umat manusia hidup dalam kekurangan dan kemlaratan sedangkan sebagian terkecil hidup dalam keadaan yang berlebihan. Sosialisme menentang keadaan yang pincang dan tidak adil itu dan menghendaki serta menuntut suatu pembagian rejeki yang lebih merata.

"Sosialisme adalah ajaran politik. yang memihak golongan miskin dan tidak berpunya yaitu kaum proletar. Sosialisme menentang golongan yang mampu dan menggunakan kekayaannya untuk kepentingan dirinya dengan memperoleh untung dari kemiskinan orang yang dipekerjakannya pada perusahaan-perusahaannya. Mereka yang mampu dan berpunya itu biasanya adalah golongan yang berkuasa dalam negara. Sehingga negara pun selalu berpihak pada mereka, sedikitnya selalu membela kepentingan mereka dengan perundangan yang menjamin kedudukan dan kekayaan mereka. Oleh karena itu maka sosialisme sebagai ajaran golongan kaum miskin dan kaum tidak berkuasa dalam negara merupakan suatu ajaran menentang

¹⁵⁴ Yudi Latif, *Negara Paripurna...* Hlm.606.

¹⁵⁵ Rusdi, *Partai Sosialis Indonesia dan Peranan Politikanya 1948-1960*, Tesis yang diajukan pada **Program Studi Ilmu Sejarah Bidang Ilmu Budaya Program Pascasarjana Universitas Indonesia**, 1997..Hal. 71. Lihat di Sarbini Sumawinata, "Sosialisme Kerakyatan", Naskah, tidak diterbitkan, 1996, Hlm. 1.

dan melawan keadaan yang memihak pada golongan yang mampu dan berkuasa itu. Sosialisme merupakan ajaran perjuangan dan perlawanan kaum penindas, dan perjuangan serta perlawanan golongan yang dihisap. Sosialisme menuntut persamaan derajat yang sesungguhnya antara sesama manusia di dalam segala lapangan kehidupan, tidak ada yang lebih berhak dari pada yang lain, tidak ada pula yang dapat memperbudak sesama manusia oleh karena kekuatan dan kekuasaannya yang lebih dari orang lain. Bagi kita sosialisme adalah suatu cara memperjuangkan kemerdekaan dan kedewasaan manusia, yaitu bebas dari penindasan dan penghisapan serta penghinaan oleh manusia terhadap manusia.¹⁵⁶

Pada perkembangannya Sjahrir mengutarakan tentang keadilan bahwa Sekali-kali tidaklah boleh kepentingan segolongan kecil yang hartawan bertentangan dengan kepentingan golongan rakyat banyak yang miskin. Keadilan yang kita kehendaki adalah keadilan bersama yang didasarkan atas kemakmuran dan kebahagiaan.¹⁵⁷ Pernyataan Sutan Sjahrir tersebut mencerminkan bahwa sosialisme kerakyatan mementingkan kebebasan, kemanusiaan, demokrasi dan keadilan. Artinya bahwa Sosialisme kerakyatan peduli dan berpihak kepada rakyat kecil.

Konsep keadilan sosial pada Undang-Undang sebelum ataupun sesudah Amandemen lebih menjabarkan kepada Kesejahteraan Sosial sebagaimana Soekarno dan Moh. Hatta menjabarkan ide keadilan yang kemudian disandingkan dengan Perekonomian Nasional. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 33 dan 34 Pra dan Pasca Amandemen sebagaimana berikut :

Pasal 33 :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹⁵⁶ Ibid hal 72.

¹⁵⁷ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*. . Op. Cit...Hlm.583.

Hal senada juga terlansir pada Amandemen ke Empat Undang-Undang Dasar 1945 pada Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial¹⁵⁸, yang menyebutkan :

- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Sebelum Perubahan UUD 1945 Pasal 34 Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. Adapun setelah perubahan sebagai berikut Perubahan IV 10 Agustus 2002, sebelumnya berbunyi:

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Ketetapan MPR No: II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa):

Dengan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam rangka ini dikembangkanlah perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.

¹⁵⁸ Perubahan IV 10 Agustus 2002

Untuk itu dikembangkan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain. Demikian pula perlu dipupuk sikap suka memberikan pertolongan kepada orang yang memerlukan agar dapat berdiri sendiri. Dengan sikap yang demikian ia tidak menggunakan hak miliknya untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasaan terhadap orang lain, juga tidak untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan hidup bergaya mewah serta perbuatan-perbuatan lain yang bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum.

Demikian juga dipupuk sikap suka bekerja keras dan sikap menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan bersama. Kesemuanya itu dilaksanakan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan keadilan sosial. Demikianlah dengan ini ditetapkan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang dinamakan Ekaprasetia Pancakarsa.

Ekaprasetia, karena Pedoman Penghayatan dan Pengamalan pancasila ini bertolak dari tekad yang tunggal, janji yang luhur, kepada diri sendiri bahwa sadar akan kodratnya sebagai makhluk pribadi dan sekaligus makhluk sosial, manusia. Indonesia merasa harus mampu mengendalikan diri dan kepentingannya agar dapat melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara dan warga masyarakat.

Kesadaran akan kodratnya dan kemampuan mengendalikan diri dan kepentingannya itu merupakan modal serta mendorong tumbuhnya karsa pribadi untuk menghayati dan mengamalkan kelima Sila dari Pancasila, yang karenanya dinamakan Pancakarsa.¹⁵⁹

Penekanan dalam perluasan definisi keadilan Sosial secara konseptual mengarah pada dimensi mikro yakni “sikap”. Selain itu masalah Keadilan Sosial sepertinya lebih ditentukan oleh faktor manusia, aktor, atau motif bukan faktor makro atau struktur yang melibatkan kelompok vertikal, horizontal dan regional yang berkaitan dengan redistribusi sumber daya maupun pengakuan identitas kelompok.¹⁶⁰

Landasan tersebut menggambarkan bahwa konsep keadilan yang dibangun pada

¹⁵⁹ www.tatanusa.co.id diakses pada tanggal 01 juni 2012

¹⁶⁰ Iwan Gardono Sujatmiko, Keadilan Sosial dalam masyarakat Indonesia dalam Restorasi Pancasila Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas (Jakarta: Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2006). Hlm. 218

peraturan ini tidak mencetak dan merekonstruksi sebuah sistem yang mewujudkan keadilan sosial melalui kebijakan-kebijakan yang mendukung.

Ketetapan MPR No II/ MPR/1987 terkandung 21 kewajiban moral atau tuntunan tingkah laku, yaitu ¹⁶¹

1. Kita menyadari adanya hak yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam hidup bermasyarakat
2. Kita menyadari adanya kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam hidup bermasyarakat.
3. Kita harus mengembangkan perbuatan luhur.
4. Kita menjunjung tinggi sikap kekeluargaan
5. Kita menjunjung tinggi suasana kekeluargaan
6. Kita menjunjung tinggi sikap gotong royong
7. Kita menjunjung tinggi suasana yang penuh kegotongroyongan
8. Kita bersikap adil terhadap sesama
9. Kita harus menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban
10. Kita menghormati hak orang lain
11. Kita menolong orang agar orang itu dapat berdiri sendiri
12. Hak milik kita harus tidak diguunakan untuk memeras orang lain
13. Kita harus hemat
14. Kita harus hidup ekonomis dan tidak bermewah-mewah
15. Kita harus tidak mempunyai perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan umum.
16. Kita harus suka bekerja keras
17. Kita menghargai hasil karya orang lain
18. Kita selalu mencari kemajuan
19. Kita selalu mengusahakan kesejahteraan bersama
20. Kita harus mewujudkan kemajuan yang merata
21. Kita harus mewujudkan keadilan sosial.

Menurut Jimly, Ide tentang keadilan memang mengandung banyak aspek dan dimensi, yaitu keadilan hukum, keadilan ekonomi, keadilan politik, dan bahkan keadilan sosial. Memang benar, keadilan sosial tidak identik dengan keadilan ekonomi atau pun keadilan hukum. Namun, ujung dari pemikiran dan impian-impian tentang keadilan itu adalah keadilan actual dalam kehidupan nyata yang tercermin dalam struktur kehidupan kolektif dalam masyarakat. Artinya, ujung dari semua ide tentang keadilan hukum dan keadilan ekonomi adalah keadilan sosial yang

¹⁶¹ Depdikbud, *Penjabaran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila* (Jakarta: Balai Pustaka, 1979), Hlm. 39-40

nyata. Karena itu, dapat dikatakan bahwa konsep keadilan sosial itu merupakan simpul dari semua dimensi dan aspek dari ide kemanusiaan tentang keadilan. ¹⁶²

Lanjutnya istilah keadilan sosial tersebut terkait erat dengan pembentukan struktur kehidupan masyarakat yang didasarkan atas prinsip-prinsip persamaan (equality) dan solidaritas. Dalam konsep keadilan sosial terkandung pengakuan akan martabat manusia yang memiliki hak-hak yang sama yang bersifat asasi. ¹⁶³

Unsur pokok yang terdapat pada keadilan berlaku bagi keadilan sosial, demikian pula dasar filsafatnya atau kerangka pemikirannya. Dengan demikian isi dan lingkup dari keadilan sosial sebagai salah satu sila Negara Republik Indonesia menjadi kewenangan dari seluruh rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya untuk menetapkan dan menyempurnakannya menurut perkembangan zaman. ¹⁶⁴

Prinsip keadilan adalah inti moral ketuhanan, landasan pokok perikemanusiaan, simpul persatuan, matra kedaulatan rakyat. Disatu sisi, perwujudan keadilan sosial itu harus mencerminkan imperatif etis keempat sila lainnya. Notonagoro menyatakan bahwa sila Kelima : keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia diliputi dan dijiwai oleh sila-sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan. ¹⁶⁵

Keadilan sosial ialah bahwa didalam lapangan sosial dan ekonomi ada kesamaan, kebebasan dan kekuasaan perseorangan dalam keseimbangan dengan sifat manusia sebagai makhluk sosial, untuk mengusahakan dan memenuhi kebutuhan hidup, yang sesuai dengan sifat-sifat mutlak dari pada manusia sebagai individu, yang karena bebas hidup adalah berhak untuk hidup dan oleh karena itu menerima apa yang menjadi hak-kebutuhannya, bukan karena hasil usahanya, akan tetapi hak kebutuhan, didalam arti yang mutlak daripada manusia. ¹⁶⁶

¹⁶² Jimly Asshiddiqie , *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*, makalah ini disajikan di Malang, 12 April, 2011. Hlm.1.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ The Liang Gie, *Teori –Teori Keadilan* (Yogyakarta: Super, 1979) Hlm. 41.

¹⁶⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna...* Hlm. 606.

¹⁶⁶ Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga uraian pokok-pokok persoalan tentang Pancasila)*, (Jakarta, Bina Aksara, 1984.). Hlm. 66.

Di sisi lain ontensitas pengalaman sila-sila Pancasila bisa ditakar dari perwujudan keadilan sosial dalam perikehidupan kebangsaan. Dalam visi keadilan sosial menurut Pancasila, yang dikehendaki adalah keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani keseimbangan antara peran manusia sebagai makhluk individu (yang terlembaga dalam pasar) dan peran manusia sebagai makhluk sosial (yang terlembaga dalam negara), juga keseimbangan antara pemenuhan hak sipil dan politik dengan hak ekonomi , sosial , dan budaya . Dalam suasana kehidupan sosial – perekonomian yang takkan dalam kompetisi yang kooperatif (cooperation) berlandaskan asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi oleh negara bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam mewujudkan keadilan sosial masing-masing pelaku ekonomi diberi peran masing-masing yang secara keseluruhan mengembangkan semangat kekeluargaan. Peran individu (pasar) diberdayakan, dengan tetap menempatkan Negara dalam posisi yang penting dalam menyediakan kerangka hukum dan regulasi, fasilitas, penyediaan dan rekayasa sosial, serta penyediaan jaminan sosial. ¹⁶⁷ Uraian-uraian diatas menjelaskan bahwasanya prinsip keadilan sosial adalah bukan prinsip keadilan semata, namun prinsip keadilan yang menyeluruh pada berbagai aspek kehidupan manusia terkait sebagai bagian dari sebuah masyarakat yaitu lebih mengedepankan kepentingan umum dan keseimbangan bagi masyarakat yang lebih membutuhkan.

¹⁶⁷ Yudi Latif, *Negara Paripurna*. Op. Cit...Hlm. 606.

BAB IV

ANALISA DAN PEMBAHASAN

4.1. Korelasi Antara Asas Keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf G Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Sumber Hukum Negara Berdasarkan Ilmu Perundang-Undangan

Sebelum membahas rumusan masalah korelasi antara asas keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang No 12 tahun 2011 pembentukan peraturan perundang-undangan dengan sumber hukum negara, akan diperjelas kembali¹⁶⁷ maksud dari masalah tersebut agar terjadi pemahaman yang satu. Hal-hal yang akan diperjelas sebagai penghantar pembahasan adalah sebagai berikut:

1. Asas Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang No 12 tahun 2011 adalah asas keadilan. Dalam penjelasannya bahwa yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Dapat dikatakan bahwa asas keadilan pada Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang No 12 tahun 2011 adalah keadilan proporsional.
2. Sumber hukum negara adalah Pancasila, namun dikhususkan Sila Ke Lima Keadilan Sosial Bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Pendapat Kelsen memunculkan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang di buat adalah inferior. Tata hukum ini khususnya sebagai personifikasi negara adalah suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Penjelasan mengenai masalah yang akan dibahas telah di jelaskan pada bab pembatasan masalah.

¹⁶⁸ Jumly Asshiddiqie dan Ali Safa'at , Teori Hans Kelsen tentang Hukum,(Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI), 2006. Hlm.109.

Berdasarkan landasan bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), maka dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Dalam hal tata susunan/hierarki suatu norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya.¹⁶⁹

Hans Nawiasky selaku murid Hans Kelsen mengembangkan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* yang mana menjelaskan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm*(Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : *Staatsgrundgezets*(Aturan Dasar Negara/aturan pokok Negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal)

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan otonom)¹⁷⁰

Bahwasanya sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya,serta ditetapkannya Undang- Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Berdasarkan uraian tentang Norma fundamental negara tersebut bila dikaitkan dengan sistem norma hukum negara Republik Indonesia maka Norma fundamental negara di Indonesia adalah Pancasila.

B Arief Sidharta mengistilahkan pancasila sebagai pandangan Hidup bangsa Indonesia telah dirumuskan secara padat dalam bentuk kesatuan rangkaian lima sila.

¹⁶⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007). Hlm. 41.

¹⁷⁰ Ibid. Hlm. 45.

Dengan sengaja Pancasila ditempatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan kefilosofatan yang mendasari dan (seharusnya) menjiwai kehidupan kenegaraan di Indonesia, termasuk kegiatan menentukan dan melaksanakan politik hukumnya. Karena itu, penyusunan dan penerapan Tata Hukum di Indonesia sejak berlakunya undang-undang dasar itu tadi harus dilandasi dan dijiwai Pancasila.¹⁷¹

Pasal 2 Undang-Undang No 12 tahun 2011 pembentukan peraturan perundang-undangan menyebutkan bahwa Pancasila sebagai sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara, memberikan konsekuensi hukum bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Berdasarkan pasal tersebut maka makna asas keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah “keadilan proporsional”. Selanjutnya yang menjadi pertanyaan dan pembahasan adalah bagaimana korelasi “keadilan proporsional” dengan sila Ke Lima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai sumber hukum negara. Pertanyaan ini muncul akibat dari konsekuensi hukum atas Pasal 2 dan fungsi asas keadilan dalam pembentukan materi muatan perundang-undangan pasca pemberlakuan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

¹⁷¹B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Pancasila*, tulisan yang di kompilasi dalam *Refleksi Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade Terakhir (Analisis Komprehensif tentang Hukum oleh 63 Akademisi dan Praktisi Hukum*. Ed. Bagian Hukum Internasional fakultas Hukum UNPAD (Jakarta: PERUM Percetakan negara RI, 2008). Hlm. 16

4.1.1. Keadilan Proporsional

Keadilan proporsional merupakan makna dari asas keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g dalam Undang- Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan perundang-undangan dan Undang- Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang pembentukan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g tersebut hanya menerangkan atau mendefinisikan tentang keadilan adalah keadilan proporsional.

Aristoteles menyatakan bahwa keadilan adalah kelayakan dalam tindakan manusia (*fairness ini human action*). Kelayakan adalah titik tengah diantara kedua ujung ekstrim yang terlalu banyak dan yang terlalu sedikit. Kedua ujung itu menyangkut dua orang maupun benda sehingga sekurang-kurangnya terdapat 4 hal. Bila kedua orang itu mempunyai persamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, masing-masing mempunyai persamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, masing-masing harus memperoleh benda yang sama. Kalau tidak sama, maka masing-masing orang akan menerima bagian yang tak sama. Tetapi distribusi tersebut berwujud suatu perimbangan (*proportion*) agar merupakan keadilan, yakni yang disebut keadilan distributif (*distributive justice*). Suatu perimbangan atau proporsi tak lain adalah persamaan dari dua perbandingan¹⁷².

Selain keadilan distributif, Aristoteles mengemukakan pula konsepsi tentang keadilan perbaikan (*remedial justice*) dan keadilan niaga (*commercial justice*). Keadilan perbaikan dimaksudkan untuk mengembalikan persamaan dengan menjatuhkan hukuman kepada pihak yang bersangkutan. Keadilan ini merupakan pula suatu titik tengah diantara kedua kutub berupa keuntungan (*gain*) dan kerugian (*loss*). Konsepsi inilah yang kemudian menjadi pengertian keadilan sebagai perbaikan terhadap kesalahan atau hukuman kepada pelakunya. Keadilan niaga merupakan suatu perimbangan yang bercorak timbal balik dalam usaha pertukaran benda atau jasa para anggota masyarakat. Pertukaran itu harus merupakan pertimbal-balikan

¹⁷² *The Liang Gie*, Teori-Teori Keadilan (Yogyakarta: Super, 1979). Hlm 23

yang proporsional. Dengan pertimbang-balikan dapat saling tukar tempat atau tukar arah, keadilan tersebut dikenal pula dengan sebutan keadilan komutatif. Berdasarkan pendapat Aristoteles diatas maka the Liang Gie melihat kecenderungan keadilan yang diuraikan oleh Aristoteles adalah keadilan yang mengandung perimbangan atau proporsional¹⁷³.

Dengan demikian bahwa konsep keadilan proporsional yang menjadi makna dari asas keadilan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g adalah konsep keadilan yang diuraikan oleh aristoteles. Hal ini tidak lain, hanya Aristoteles lah yang memperkenalkan kecenderungan proporsional dalam perwujudan keadilan. Pada sisi lain Aristoteles juga yang mulai membicarakan keadilan pada ranah hukum.

4.1.2. Korelasi Keadilan Proporsional dengan Sila Kelima Keadilan Sosial Bagi seluruh rakyat Indonesia

Jimly mengemukakan bahwa Ide tentang keadilan memang mengandung banyak aspek dan dimensi, yaitu keadilan hukum, keadilan ekonomi, keadilan politik, dan bahkan keadilan sosial. Memang benar, keadilan sosial tidak identik dengan keadilan ekonomi atau pun keadilan hukum. Namun, ujung dari pemikiran dan impian-impian tentang keadilan itu adalah keadilan actual dalam kehidupan nyata yang tercermin dalam struktur kehidupan kolektif dalam masyarakat. Artinya, ujung dari semua ide tentang keadilan hukum dan keadilan ekonomi adalah keadilan sosial yang nyata Karena itu, dapat dikatakan bahwa konsep keadilan social itu merupakan simpul dari semua dimensi dan aspek dari ide kemanusiaan tentang keadilan.¹⁷⁴

Lanjutnya istilah keadilan sosial tersebut terkait erat dengan pembentukan struktur kehidupan masyarakat yang didasarkan atas prinsip-prinsip persamaan (equality) dan solidaritas. Dalam konsep keadilan sosial terkandung pengakuan akan martabat manusia yang memiliki hak-hak yang sama yang bersifat asasi.¹⁷⁵ Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa keadilan sosial bukan hanya pembicaraan

¹⁷³ *The Liang Gie*, Teori-Teori Keadilan(Yogyakarta: Super, 1979).Hlm 24

¹⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*, makalah ini disajikan di Malang, 12 April, 2011. Hlm.1.

¹⁷⁵ Ibid.

tentang keadilan saja, akan tetapi meliputi unsur lain yang terkait dengan kehidupan sosial.

Selanjutnya The Liang Gie mengemukakan bahwa unsur pokok yang terdapat pada keadilan berlaku bagi keadilan sosial, demikian pula dasar filsafatnya atau kerangka pemikirannya. Dengan demikian isi dan lingkupan dari keadilan sosial sebagai salah satu sila Negara Republik Indonesia menjadi kewenangan dari seluruh rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya untuk menetapkan dan menyempurnakannya menurut perkembangan zaman.¹⁷⁶ Dari pemaparan keadilan sosial The Liang Gie ini menempatkan bahwa keadilan proporsional sebagai sebuah bagian dari unsur keadilan sosial, bukan merupakan penafsiran keadilan sosial seutuhnya.

Jimly Asshiddiqie memperhatikan kesebelas asas materiil peraturan perundang-undangan tersebut (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004¹⁷⁷), memang masih terdapat kekurangan. Salah satu prinsip yang paling penting yang seharusnya menjadi paradigma pokok setiap peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Pancasila.¹⁷⁸ Untuk itu sudah seharusnya kelima Sila dalam Pancasila itu tercermin dalam setiap materi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian hukum Indonesia benar-benar akan mencerminkan nilai-nilai Pancasila.¹⁷⁹

Pendapat Jimly tentang perlunya Pancasila menjadi pedoman Pembentukan peraturan perundang-undangan, maka memperjelas bahwa Asas Pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan tidak mempunyai korelasi dengan Pancasila. Dengan demikian asas keadilan, sebagai salah satu Asas Pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan tidak berkorelasi terhadap Sila Kelima Keadilan Sosial Bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Adapun bilamana ditelusuri maka istilah keadilan proporsional diperkenalkan oleh Aristoteles dalam ide tentang keadilannya. Oleh karenanya, mengacu pada

¹⁷⁶ The Liang Gie, *Teori –Teori Keadilan*. Op. Cit...Hlm. 41.

¹⁷⁷Sebelum ada pergantian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. Op. Cit Hlm.207

¹⁷⁹ Ibid.

pendapat The Liang Gie bahwa unsur keadilan merupakan unsur dari Keadilan Sosial yang telah diputuskan oleh wakil rakyat maka keadilan proporsional merupakan satu unsur dari keadilan Sosial. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keadilan proporsional bukan wujud inti dari penafsiran Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia seluruhnya.

4.2. Unsur Asas Keadilan Yang Terkandung Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk menganalisa unsur-unsur pada asas keadilan yang terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, penulis menganalisa menjadi dua sub-bab. Pertimbangan hukumnya dikarenakan guna lebih memahami hakikat dari penjabaran unsur-unsur keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang termaktub pada Pancasila. Hal ini penting guna mengetahui secara detail unsur-unsur apa saja yang terkandung dalam nilai luhur keadilan sosial yang terdapat di Pancasila. Selanjutnya, akan diejawantahkan dan diinventarisir kedalam unsur-unsur yang terdapat pada asas keadilan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini akan memudahkan untuk dijadikan referensi hukum pada peraturan perundang-undangan yang setara bahkan peraturan perundang-undangan dibawahnya yakni Peraturan Daerah maupun Peraturan Desa.

4.2.1. Penjabaran Unsur Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Hakikat Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia terdapat pada sila kelima dari Pancasila. Pancasila sebagai sebuah sumber hukum negara atau cita hukum maka sudah seharusnya menjadi rujukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada tingkat operasional, Pancasila dijelaskan kembali sebagai landasan idiil Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Akan tetapi sudah semestinya sebagai sumber hukum dan asas fundamental negara yang bersifat abstrak diperlukan penjabaran untuk diterapkan sebagai sebuah pedoman.

Herman Bakir mendefinisikan asas sebagai seperangkat dalil atau proposisi evaluatif tentang kebenaran terdasar segala ihwal-ihwal (situasi-situasi) yang diarahkan sebagai pedoman ‘landasan’ atau tumpuan dalam suatu aktus “berpikir” atau menilai¹⁸⁰.

Asas- asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Dengan demikian ia menjadi titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut.¹⁸¹

Dari berbagai pemaparan tentang norma hukum dan asas hukum, maka asas hukum dan norma hukum merupakan hal yang berbeda. Asas hukum merupakan hal yang dipedomani dalam pembuatan norma hukum yang dapat dikembangkan dan dijabarkan untuk pembentukan norma hukum. Sedangkan, norma hukum adalah hukum positif atau aturan itu sendiri yang dibentuk sesuai dengan asas-asas hukum.

Begitupula Yuliandri menjelaskan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat kongkret sebagaimana halnya norma atau kaidah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang. Akan tetapi asas hukum memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang kongkret dalam pembentukan undang-undang.¹⁸²

Sudikno Mertokusumo pula membedakan, bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih kongkret daripada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang kongkret atau pasal-pasal.¹⁸³ Hal ini tidak lain bahwa lingkup asas hukum lebih besar dibandingkan norma hukum. Perbedaan antara asas hukum dan norma hukum juga lebih lanjut

¹⁸⁰ Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya*. Op. Cit... Hlm.48.

¹⁸¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Op Cit...Hlm. 90.

¹⁸²Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Peundang-undangan Yang Baik*. Op. Cit Hlm. 22.

¹⁸³Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*. Op. Cit. Hlm. 11.

dijelaskan oleh JB. Daliyo¹⁸⁴ dengan uraian yang lebih jelas dan rinci dengan klasifikasi sebagaimana berikut:

1. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak sedangkan norma merupakan aturan yang riil
2. Asas adalah suatu ide atau konsep sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut
3. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma mempunyai sanksi.

Dari berbagai uraian para pakar mengenai asas dan norma hukum maka dapat disimpulkan bahwa keduanya merupakan sisi yang berbeda namun memiliki keterkaitan yang erat. Adapaun asas merupakan hal yang harus tercermin dan terkandung dalam sebuah norma hukum sebagai penjabarannya.

Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.¹⁸⁵ Dijelaskan oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a bahwa asas-asas hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan, dengan penggunaan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.¹⁸⁶

A. Hamid S. Attamimi menambahkan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur yang telah ditentukan.¹⁸⁷

¹⁸⁴JB. Daliyo, *Pengantar hukum Indonesia Buku panduan mahasiswa* *Pengantar hukum Indonesia Buku Panduan Mahasiswa*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992). Hlm. 90.

¹⁸⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*,.... . Op. Cit Hlm. 252.

¹⁸⁶ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum*.....Op. Cit Hlm. 81, asas-asas tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara* Op.Cit....Hlm.313.

Paul Scholten melihat pentingnya asas-asas hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah untuk dapat melihat benang merah dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti. Asas-asas hukum ini juga dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama. Namun secara teoritikal asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*) sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa kongkret dengan menanggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Meskipun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena hukum tidak dapat dimengerti karena asas-asas hukum.¹⁸⁸

Yuliandri menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah tidak tepat.¹⁸⁹ Asas-asas pada Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak jauh berbeda, dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa pergantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak mengalami perbaikan.

Terkait dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Philipus M. Hadjon sebagai berikut:

... rincian asas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak tuntas, karena mengingat bahwa asas lahir dari teori hukum. Dengan pembatasan asas dalam undang-undang, maka akan tertutup pintu terhadap perkembangan asas, khususnya asas pembentukan peraturan hukum yang baik.¹⁹⁰

Dengan pendapat tersebut, Philipus M. Hadjon mengusulkan :

“... untuk itu, seyogyanya rumusan perihal asas dalam undnag-undang seyogyanya hanya rumusan normatif saja, seperti : pembentukan aturan

¹⁸⁸ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara.Op.Cit....Hlm.302.

¹⁸⁹ Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Peundang-undangan Yang Baik* Op.Cit. Hlm. 160.

¹⁹⁰ Philipus M. Hadjon, Op.Cit

hukum haruslah berdasarkan asas-asas pembentukan aturan hukum yang baik (tanpa rincian).

Akan tetapi, untuk ilustrasi asas-asas tersebut dimasukkan dalam penjelasan umum atau penjelasan pasal yang sifatnya tidak limitatif.¹⁹¹ Dengan demikian maka diperlukan penjabaran Pancasila sebagai sumber hukum negara yang menjadi Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun penjabaran tersebut dapat ditempatkan dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 atau juga dapat ditempatkan pada penjelasan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Terkait pentingnya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diperlukan analisa unsur keadilan Pancasila untuk menjadi pedoman pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan. Agar nantinya dalam pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan terkait dengan keadilan sosial tidak terjadi hal-hal yang sebagaimana Yuliandri¹⁹² uraikan mengenai kemungkinan munculnya permasalahan hukum bilamana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud ditentukan secara limitatif sebagai norma dalam undang-undang:

1. Akan menutup perkembangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana uraian sebelumnya, bahwa sudah terang benderang penjelasan mengenai asas hukum dan norma hukum. Maka bilamana asas hukum dinormatiskan maka secara tidak langsung akan menutup perkembangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang yang disahkan pasca pemberlakuan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pada asas keadilan, membentuk materi muatan tentang keadilan sebagai berikut:

- a. Pasal 2 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional adalah bahwa "sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

¹⁹¹ Ibid,

¹⁹² Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Op.Cit. Hlm.211.

Penjelasan Pasal tersebut mengemukakan bahwa "Asas keadilan merupakan asas yang bersifat idiil."

- b. Asas atau nilai keadilan juga dicantumkan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Undang-undang Nomor 44 Tahun 2004 tentang Rumah Sakit. Dalam Penjelasan Pasal 2 masing-masing Undang-undang tersebut dikemukakan apa yang dimaksud "asas /nilai keadilan." Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 mengemukakan "Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban."
- c. Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 mengemukakan "Asas keadilan berarti penyelenggaraan kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada semua lapisan masyarakat dengan pembiayaan yang terjangkau."
- d. Kemudian Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 menjelaskan "yang dimaksud dengan nilai keadilan adalah bahwa penyelenggaraan Rumah Sakit mampu memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada setiap orang dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat serta pelayanan yang bermutu."

Penjelasan adanya asas keadilan pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah mewujudkan setiap Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Bilamana dicermati penjelasan ini masih menyisakan ketidakjelasan bagaimana mewujudkan cerminan keadilan proporsional dalam setiap Materi muatan Peraturan Perundang-undangan bagi setiap warga negara. Ketidak jelasan pada penjelasan sebagai pedoman pembentukan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan ini menyebabkan pembentukan materi muatan undang-undang yang hanya menempatkan kata keadilan sebagai hiasan semata,

bukan pada pembentukan Materi muatan undang –undang yang memerintahkan berbagai perbuatan atau kebijakan para pihak yang terkait untuk mewujudkan bagaimana keadilan dengan keadilan proporsional yang dimaksud.

2. Sukar memaknai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan dalam menentukan materi muatan undang-undang penerapan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik. Hal demikian, disebabkan oleh demikian banyaknya asas-asas yang harus diikuti.

Pemberlakuan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembentukan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dicantumkan pada Pasal 5 dan 6 kurang lebih memuat 20 asas, yang bilamana ingin ditelusuri satu persatu tidak terpenuhi maka konsekwensi hukum tersebut tidak sah menjadi sebuah peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dikarenakan begitu banyaknya jumlah Asas tersebut, kemungkinan pengawasan dan penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat kecil. Kemungkinan kecil penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini cukup beralasan, dengan pertimbangan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan melampaui berbagai tahapan pembahasan yang harus memutuskan satu hal dari berbagai usulan, ditambah lagi adanya banyaknya jumlah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan waktu yang terbatas.¹⁹³

3. Tidak ada ketegasan, apakah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud bersifat alternatif atau bersifat kumulatif.
4. Khusus dalam Pasal 6 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004¹⁹⁴, terkesan ada sikap mendua (*ambiguity*), serta cenderung terjadi pengulangan

¹⁹³ Melihat dari berbagai undang-undang yang dihasilkan, waktu untuk pembahasan sebuah RUU sangat terbatas karena banyaknya jumlah RUU yang harus diselesaikan dan fungsi utama DPR sebagai legislator harus terbagi menjadi fungsi pengawasan yang secara tidak langsung sangat menyita waktu, seperti pengawasan DPR dalam pengangkatan berbagai anggota lembaga negara.

¹⁹⁴ Yuliandri menulis penulisan karyanya Sebelum ada pergantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Walaupun sudah ada pergantian undang-undang namun masih relevan pendapatnya dicantumkan karena pada pasal tersebut tidak ada perubahan mengenai isi dan kandungan pasal pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

karena juga mencantumkan dan adanya keharusan untuk tunduk pada asas-asas hukum yang terdapat dalam berbagai kaidah hukum lain (Pidana, Perdata dan sebagainya). Dari uraian ini muncul pertanyaan bahwa apakah ketentuan pasal 6 ayat 1 juga dapat dilihat sebagai asas-asas yang terdapat dalam berbagai kaidah hukum. Ketidakjelasan ini sudah diuraikan pada kemungkinan menutup perkembangan asas hukum, yang mana keduanya terkait dengan adanya asas hukum yang ditempatkan dalam norma hukum yang normatif.

Jimly Asshiddiqie memperhatikan kesebelas asas materiil peraturan perundang-undangan yang tersirat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004¹⁹⁵, memang masih terdapat kekurangan. Salah satu prinsip yang paling penting yang seharusnya menjadi paradigma pokok setiap peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Pancasila.¹⁹⁶ Untuk itu sudah seharusnya kelima Sila dalam Pancasila itu tercermin dalam setiap materi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian hukum Indonesia benar-benar akan mencerminkan nilai-nilai Pancasila.¹⁹⁷

Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan nilai –nilai keadilan sosial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana sebuah sila, prinsip ataupun dasar yang mana menurut berbagai pakar dapat disimpulkan bahwa perlunya penjabaran dari sebuah sila khususnya Keadilan Sosial. Penjabaran ini tidak lain menjadi pedoman pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yang sudah seharusnya menjadi keharusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mewujudkan keadilan sosial dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Jimly, Ide tentang keadilan memang mengandung banyak aspek dan dimensi, yaitu keadilan hukum, keadilan ekonomi, keadilan politik, dan bahkan keadilan sosial. Memang benar, keadilan sosial tidak identik dengan keadilan

¹⁹⁵ Jimly Asshiddiqie menulis penulisan karyanya Sebelum ada pergantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Walaupun sudah ada pergantian undang-undang namun masih relevan pendapatnya dicantumkan karena pada pasal tersebut tidak ada perubahan mengenai isi dan kandungan pasal pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006) Hlm.207

¹⁹⁷ Ibid.

ekonomi atau pun keadilan hukum. Namun, ujung dari pemikiran dan impian-impian tentang keadilan itu adalah keadilan actual dalam kehidupan nyata yang tercermin dalam struktur kehidupan kolektif dalam masyarakat. Artinya, ujung dari semua ide tentang keadilan hukum dan keadilan ekonomi adalah keadilan sosial yang nyata. Karena itu, dapat dikatakan bahwa konsep keadilan social itu merupakan simpul dari semua dimensi dan aspek dari ide kemanusiaan tentang keadilan. ¹⁹⁸

Dengan demikian maka unsur keadilan sosial sebagaimana Jimly Asshiddiqie utarakan adalah sebagai berikut:

a. Keadilan Hukum

Munir Fuady mendefinisikan keadilan hukum adalah keadilan yang telah dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban, dimana pelanggaran keadilan ini akan ditegakkan lewat proses hukum dalam bentuk hak dan kewajiban, di mana pelanggaran terhadap keadilan ini akan ditegakkan lewat proses hukum, umumnya oleh pengadilan.¹⁹⁹ Pemaparan tentang keadilan hukum ini mendorong agar hukum secara materil, normative dan substantive mengandung keadilan sehingga akan terwujudnya penegakan hukum yang adil.

Untuk mencapai keadilan hukum tersebut maka Munir Fuady menguraikan perlunya unsur yang harus dipenuhi. Adapun unsur tersebut ²⁰⁰ adalah :

1. Harus ada ketentuan yang mengatur bagaimana memberlakukan manusia dalam kasus-kasus tertentu yang dihadapinya;
2. Ketentuan hukum tersebut harus jelas sasaran pemberlakuannya. Dalam hal ini mesti ada ketentuan yang menentukan apakah aturan hukum tersebut berlaku untuk orang dalam semua kategori atau hanya berlaku untuk kategori orang tertentu saja;

¹⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*, makalah ini disajikan di Malang, 12 April, 2011. Hlm.1.

¹⁹⁹ Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hlm.118

²⁰⁰ Ibid.

3. Aturan hukum tersebut haruslah diterapkan secara tidak memihak dan tanpa diskriminasi kepada setiap orang yang memenuhi kualifikasi pengaturannya.

Dengan unsur yang harus dicapai untuk memenuhi keadilan hukum inilah maka menjadi kewajiban hukum untuk mewujudkan ide dan konsep keadilan yang diterima oleh masyarakatnya ke dalam bentuk-bentuk yang kongkrit.²⁰¹ Yang mana harus diawali dengan adanya materi perundang-undangan yang berkeadilan. Maksud dari berkeadilan adalah menyeimbangkan hal-hal yang akan diatur. Walaupun masih membutuhkan dasar namun perlu diwujudkan dalam bentuk kongkrit agar tidak hanya pada berhenti pada cakupan ide.

b. Keadilan ekonomi

Keadilan ekonomi adalah tercapainya keseimbangan kesejahteraan ekonomi baik antar individu ataupun antar para pelaku usaha kecil dan besar²⁰². Untuk mewujudkan keadilan ekonomi maka diperlukan kebijakan dari pemerintah untuk mendesign kesimbangan ekonomi dengan dukungan para pelaku usaha besar untuk mempercepat keadilan ekonomi.

c. Keadilan politik

Pra reformasi, secara konstitusional telah terbuka bagi setiap orang berpartisipasi dalam ranah publik dengan berkumpul dan berorganisasi. Namun pada kenyataannya orde baru membatasi hak-hak yang dijamin oleh konstitusi sampai kemudian datangnya masa reformasi yang mendorong perubahan UUD 1945 untuk menjamin hak politik baik aktif ataupun pasif tidak hanya secara normatif saja.

Barulah pasca Reformasi telah membuka ruang partisipasi bagi setiap warga negara untuk berperan aktif dan pasif dalam kehidupan demokrasi

²⁰¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Op. Cit....Hlm 168

²⁰² Hermanto Siregar dan Yulianti Fitriani, *Pancasila dan Problem Ekonomi Sosial di Indonesia dalam Restorasi Pancasila (Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas)* (Jakarta: Perhimpunan pendidikan Demokrasi, 2006) Hlm. 244.

Indonesia yang terlihat pada partisipasi PEMILU tahun 1999, 2004 dan 2009 secara normatif dan aplikatif.

Penambahan Pasal 28 C Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Atas landasan inilah maka timbul berbagai organisasi atau kelompok yang berlatarbelakang primordial, profesi, keagamaan dan lain sebagainya untuk berpartisipasi membangun kelompoknya agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan bangsa dan negara.

d. Keadilan Sosial

Dalam hal ini istilah keadilan sosial tersebut terkait erat dengan pembentukan struktur kehidupan masyarakat yang didasarkan atas prinsip-prinsip persamaan (*equality*) dan solidaritas. Dalam konsep keadilan sosial terkandung pengakuan akan martabat manusia yang memiliki hak-hak yang sama yang bersifat asasi.²⁰³

Dengan uraian tersebut maka unsur keadilan sosial ialah tidak hanya memiliki aspek keadilan sosial saja. Namun dalam unsur keadilan sosial meliputi unsur keadilan hukum, keadilan politik, keadilan ekonomi dan keadilan sosial.

4.2.2. Unsur Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan uraian unsur keadilan sosial tersebut maka penjabaran keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia sebagai pedoman pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan meliputi unsur tersebut. Dengan demikian penjabaran keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia yang termuat dalam materi muatan peraturan perundang-undangan adalah mengacu kepada unsur –unsur keadilan sosial yang akan diuraikan dengan mengacu pendekatan keadilan hukum menurut Munir Fuady yang dipadukan dengan sifat dari norma hukum itu sendiri.

²⁰³ Ibid.

Adapun uraian analisa mengenai unsur keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia dalam materi muatan peraturan perundang-undangan adalah:

a. Keadilan hukum

Untuk mencapai keadilan hukum dalam materi norma hukum maka perlunya hal-hal yang harus dipenuhi sebagai berikut:

1. Segala aspek kehidupan harus terdapat kepastian hukum, terdapat materi muatan hukum ataupun dasar hukum yang mengaturnya.

Keadilan hukum yang dimaksud ini adalah adanya kepastian hukum bagi semua masyarakat dalam semua bidang kehidupan di Indonesia. Pengaturan hukum ini juga mengacu kepada keadilan sosial yang berdasarkan kepentingan umum dan keseimbangan bagi yang membutuhkan.

2. Ketentuan hukum tersebut memiliki sasaran yang tepat dengan berdasarkan pertimbangan keadilan.
3. Aturan hukum tersebut haruslah dibuat agar dapat menciptakan sistem yang bilamana diterapkan oleh penegak hukum dilakukan secara tidak memihak dan tanpa diskriminasi kepada setiap orang yang memenuhi kualifikasi pengaturannya.

b. Keadilan ekonomi

Untuk mencapai keadilan ekonomi dalam materi norma hukum maka perlunya hal-hal yang harus dipenuhi sebagai berikut:

1. Harus ada ketentuan yang mengatur ekonomi yang mengedepankan kepentingan kelompok masyarakat bawah untuk mencapai keseimbangan kesejahteraan ekonomi baik antar individu ataupun antar para pelaku usaha kecil dan besar.
2. Ketentuan hukum tersebut harus mendorong keberpihakan kepada pelaku usaha kecil dan kelompok masyarakat bawah.
3. Aturan hukum tersebut haruslah dibuat agar dapat menciptakan sistem ekonomi yang tidak memihak dan tidak diskriminasi kepada setiap individu kelompok masyarakat bawah ataupun pelaku usaha kecil.

c. Keadilan Politik

Untuk mencapai keadilan Politik dalam materi norma hukum maka perlunya hal-hal yang harus dipenuhi sebagai berikut:

1. Harus ada ketentuan yang mengatur perihal tentang lingkup politik yang bertujuan untuk mengedepankan dan mementingkan keseimbangan untuk masyarakat bawah agar masyarakat yang sejahtera ;
2. Ketentuan hukum tersebut harus jelas sasaran pemberlakuannya dalam mekanisme kehidupan politik yang bertujuan mengedepankan dan mementingkan keseimbangan untuk masyarakat bawah agar masyarakat yang sejahtera.
3. Aturan hukum tersebut haruslah dibuat agar dapat menciptakan sistem Politik secara tidak memihak dan tidak diskriminasi kepada setiap orang.

d. Keadilan Sosial

Untuk mencapai keadilan sosial dalam materi norma hukum maka perlunya hal-hal yang harus dipenuhi sebagai berikut

1. Adanya ketentuan yang menjamin kehidupan sosial masyarakat yang sejahtera dengan kebutuhan-kebutuhan pokok ataupun hak warga Negara yang dapat dijangkau.
2. Ketentuan hukum tersebut haruslah jelas sasaran pemberlakuannya untuk mendorong keadilan sosial khususnya untuk menunjang kehidupan kelompok masyarakat bawah.
3. Aturan hukum tersebut haruslah dibuat agar mampu menciptakan sistem yang mendorong kelompok masyarakat bawah terlindungi hak-hak warga negaranya agar menjadi masyarakat yang sejahtera.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Analisa Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pembentukan materi muatan perundang-undangan di Indonesia dapat disimpulkan bahwa

1. Hubungan asas keadilan pada Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikaji dari ilmu Perundang-undangan dengan Pancasila sebagai sumber hukum negara maka makna Pasal 6 Ayat (1) Huruf g tersebut tidak memiliki korelasi dengan sila Kelima yakni Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dikarenakan asas keadilan pada peraturan perundang-undangan mempunyai makna sebagai “keadilan proporsional”. Hal ini ditemukan dari ide keadilan yang dikembangkan oleh Aristoteles. Bahwasanya dalam ide keadilan tersebut ada unsur perimbangan atau proporsional untuk mewujudkan keadilan.
2. Unsur asas keadilan dalam materi muatan perundang-undangan adalah :
 - a. Keadilan Hukum
 - b. Keadilan Ekonomi
 - c. Keadilan Politik
 - d. Keadilan Sosial.

Adanya keempat unsur – unsur keadilan inilah, maka pembentukan tiap materi muatan perundang-undangan baik Peraturan Perundang-undangan sederajat maupun dibawahnya dapat mempertimbangkan unsur keadilan sosial yang ada pada Pancasila guna memperhatikan keadilan bagi segala pihak masyarakat, yakni Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

5.2. Saran

Adapun saran-saran atas permasalahan yang dibahas pada penelitian Analisa Pasal 6 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah

1. Pentingnya menghadirkan Sila Kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia dalam pembentukan materi muatan perundang-undangan di Indonesia karena asas keadilan pada asas pembentukan perundang-undangan tidak terkait dengan Sila Kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat. Hal ini tidak lain bahwa Sila Kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia merupakan bagian dari Pancasila ataupun sumber hukum negara yang seharusnya menjadi asas dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia yang tidak perlu dimasukkan dalam hukum normatif. Akan tetapi menjadi sebuah asas dalam pembangunan hukum nasional agar dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia mewujudkan hukum –hukum normatif yang nasionalis.
2. Penggalian Unsur Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia ini menjadi kerangka Sila Kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia agar terwujud dan tercipta peraturan perundang-undangan yang nasionalis.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

- Apeldoorn, Van Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta; Pradny Paramita.
- Arinanto, Satya dan Ninuk Triyanti, Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi, Jakarta: Raja Grafindo, 2000.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at , *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI. 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. Perihal Undang-Undang. Jakarta: Konstitusi Pers. 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*, makalah ini disajikan di Malang, 12 April, 2011
- Bakir, Herman. Asas Hukum dan Aspek Galiannya, Jakarta; (Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara)
- Black, Henry Campbel 1990, *Black's Law Dictionary, sixth edition*, West Publishing Co, United States
- Burkhardt Krems, Grundfragenf der Gesetzgebungslehre. Berlin: Dunker and Humblot, 1979. Hal 38
- C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka, 1980.
- Ferricha, Dian *Sosiologi Hukum dan Gender*, Malang : Bayumedia 2010.
- Friedman, L. M, “ American law: An Introduction, (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar) Penerjemah: Wishnu Bakti, Jakarta: Tatanusa. 2001.
- Fuady, Munir *Dinamika Teori Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Gie, The Liang Teori –Teori Keadilan Yoyakarta: Super, 1979
- H. De Vos , pengantar Etika, Terjemahan : Soejono Soe margono, Tiara Wacana , Yogyakarta : 1987.
- Hans Kelsen , Teori Umum tentang Hukum dan Negara terjemahan dari General Theory of law and State. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Huijbers, Theo Filsafat Hukum. Yogyakarta : Kanisius, 1990.

- Ibrahim, Johny *Teori dan Metodologi Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Indrati S, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius. 2007.
- JB. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia Buku Panduan Mahasiswa*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Kelsen, Hans *General Theory of Law and State*, New York: Rusell & Rusell
- Latif, Yudi *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*(Jakarta : Gramedia, 2011).
- Lubis, M. Solly Landasan dan tehnik perundang-undangan , Bandung , Mandar Maju,1998.
- M. Manullang, E. Fernando *Menggapai Hukum Berkeadilan : Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas. 2007.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press. 2005.
- Mertokusumo, Sudikno *Penemuan Hukum(Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta; Liberty, 2006.
- Moh. Nazir. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990
- Natabaya, H.A.S, Sistem Peraturan perundang-undangan, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Notonegoro. *Pancasila Dasar Falsafah Negara , Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara, 1988.
- Pantja Astawa, I Gde dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: PT. Alumni, 2008.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rusdi, *Partai Sosialis Indonesia dan Peranan Politiknya 1948-1960*, Tesis yang diajukan pada Program Studi Ilmu Sejarah Bidang Ilmu Budaya Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1997.

- S. Attamimi, A. Hamid *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara* “ Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV , Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia . 1990 .
- S.Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito, 1996.
- Simposium Peringatan Hari Lahir, *Restorasi Pancasila Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas*. Jakarta: Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2006 tulisan Iwan Gardono Sujatmiko, Keadilan Sosial dalam masyarakat Indonesia dalam Restorasi Pancasila Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas (Jakarta: Perhimpunan Pendidikan Demokrasi, 2006
- Sjarif, Amiroeddin *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya* .Jakarta: Rineke Cipta, 1997.
- Soemitro, Ronny Hanitijo *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia ; Jakarta. 1990.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* .Jakarta: Rajawali, 1985
- Soetiksno, *Filsafat Hukum Bagian I*, Jakarta: Pradnya Paramita.1976.
- Sutrisno, Endang, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Yogyakarta : Genta Press, 2002.
- Universitas Gajah Mada dan Mahkamah Konstitusi, *Proceeding Kongres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK , 2009.
- Valerine .J.L.K, *Kumpulan Tulisan Mengenai Metode Penelitian Hukum*,Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Wingjosoebroto, Soetandyo *Hukum, Paradigma, Metode dan Paradigma Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma. 2000.
- Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan Yang Baik* Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

III. ARTIKEL JURNAL

Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004.

IV. KARYA LAIN

WEBSITE

<http://www.djpp.org> .

<http://www.jamsostek.com>

<http://www.jimly.com>

<http://www.parlemen.net>.

<http://www.saldiisra.web.id>

<http://www.tatanusa.co.id>