

# TINJAUAN YURIDIS KONSEP NEGARA HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

I Made Sugita<sup>1</sup>

Universitas Hindu Negeri I Gusti Bagus Sugriwa Denpasar<sup>1</sup>

[imadesugita@uhnsugriwa.ac.id](mailto:imadesugita@uhnsugriwa.ac.id)<sup>1</sup>

## Abstract

*The formation of legal regulations in Indonesia is very closely related to the concept of the rule of law, because the concept of the rule of law contains several concepts that will provide guidance for those forming laws and regulations. The hope is that with this, the resulting legislation will be able to be oriented towards the interests of society, guarantee the protection of human rights and be able to realize justice for all elements of society. This type of research is normative legal research, because this research examines statutory regulations, theories or doctrines, and conceptual thinking and previous research related to the object of study in this research. The results of this research show that the concept of the rule of law is an inseparable part of the formation of laws and regulations in Indonesia, because it contains several important things that can support the formation of national legal products, namely supremacy of law, equality of position in the law. (equality before the law) and government, the principle of legality (due process of law), free and impartial justice, protection of Human Rights (HAM), functioning as a means of realizing state goals (welfare rechtsstaat), as well as transparency and social control. If the concept of the rule of law is implemented well and consistently in the formation of laws and regulations in Indonesia, then the resulting product of laws and regulations will provide benefits and bring aspects of justice to society. This is intended to avoid any political legal determination that is controversial, contradictory and counterproductive to what is expected or needed by society.*

**Keywords:** Rule of Law, Establishment, and Legislation

## Abstrak

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan konsep negara hukum, karena dalam konsep negara hukum termuat beberapa konsep yang akan memberikan petunjuk bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan. Harapannya dengan hal tersebut, peraturan perundang-undangan yang dihasilkan mampu berorientasi pada kepentingan masyarakat, menjamin adanya perlindungan hak asasi manusia serta mampu mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat dan elemen masyarakat. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, karena penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan, teori atau doktrin, dan pemikiran konseptual serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan obyek telaah dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep negara hukum menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena di dalamnya terdapat beberapa hal yang penting dapat menunjang pembentukan produk hukum nasional yaitu diantaranya supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*) dan pemerintahan, asas legalitas (*due process of law*), peradilan bebas dan tidak memihak, perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol

Sosial. Apabila konsep negara hukum tersebut diimplementasikan dengan baik dan konsekuen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan akan memberikan manfaat serta membawa aspek keadilan terhadap masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya suatu penetapan politik hukum yang bersifat kontroversial, kontradiktif, dan kontraproduktif dengan apa yang diharapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat.

**Kata Kunci:** *Negara Hukum, Pembentukan, dan Peraturan Perundang-undangan*

## **Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum. Negara hukum artinya bahwa segala hal yang dilakukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Sistem hukum nasional adalah sistem hukum yang dibentuk dan berlaku di Indonesia yang komponen satu dengan yang lainnya saling terkait dalam mengatasi permasalahan hukum yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945 .

Hukum dapat diartikan keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama: keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi (Sudikno Mertokusumo, 2008:10). Hukum itu bukanlah merupakan tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non-yuridis dan berkembang karena rangsangan diluar hukum. Faktor-faktor diluar hukum itulah yang membuat hukum itu dinamis. Hukum mengatur hubungan hukum. Hubungan hukum itu terdiri dari iatan-ikatan antara individu dan masyarakat dan antara individu itu sendiri. Ikatan-ikatan itu tercermin pada hak dan kewajiban. Hukum sebagai perangkat kaidah sosial berupaya untuk menciptakan suatu tatanan masyarakat yang damai dan sejahtera. Mengatur segala kepentingan tiap individu agar terhindar dari konflik. Dalam penegakannya, perlu memperhatikan pertimbangan-pertimbangan etis dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat sebagai patokan kesejahteraan bersama sesuai sudut pandang mereka. Segala pertimbangan itu juga berguna bagi para aparat penegak hukum dalam menyiapkan langkah-langkah preventif.

Hukum memiliki peran utama dan kekuasaan tertinggi dalam menjaga penyelenggaraan pemerintahan dari berbagai macam tindakan penyelewengan. Dengan kekuasaan tersebut menjadikan segala bentuk kekuasaan harus tunduk kepada hukum yang berlaku, bukan sebaliknya. Dalam kenyataannya antara hukum dan kekuasaan para pejabat terlihat kabur mana yang lebih tinggi diantara keduanya. Perkembangan hukum yang ada di

Indonesia tentu tidak bisa lepas dari sejarah panjang yang pernah kita lalui, terutama hukum negara penjajah seperti Belanda yang dulu pernah menjajah kita dalam waktu yang cukup lama.

Sebutan sebagai negara hukum, Indonesia memiliki aturan-aturan atau produk hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Istilah peraturan perundang-undangan mengandung dua arti, yaitu *pertama*, proses pembentukan peraturan perundang-undangan negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang (*wet*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, meliputi keseluruhan produk peraturan negara (Enny Nurbaningsih, 2004:26). Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal lain disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dimana aturan tingkah laku tersebut berisi ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi status dan suatu tatanan. Peraturan perundang-undangan itu dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi atau delegasi (Tanto Lailam, 2017:2). A. Hamid S. Attamimi, menegaskan atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu (A. Hamid S. Attamimi, 1990:352).

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan (Jimly Asshiddiqie, 2006:320). Adapun pembentukan peraturan perundang-undangan (aspek regulasi) merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Aspek Regulasi pada dasarnya merupakan komponen inti dari setiap pergerakan kehidupan, terlebih dalam hal pengambilan suatu kebijakan. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kebijakan yang akan dikeluarkan memerlukan perangkat pendukung setidaknya terdapat tiga hal utama perangkat pendukung dari setiap kebijakan yaitu Sumber Daya Manusia (SDM), Sumber Daya Barang, dan Perangkat Regulasi (peraturan perundang-undangan). Penyusunan perangkat regulasi tentu bukan merupakan sesuatu yang paralel dan menempel dari aspek-aspek pendukung lainnya dari suatu kebijakan. Undang-undang No.12 Tahun 2011 (sebagai pengganti Undang-undang No.10 Tahun 2004) tentang Pedoman Pembentukan Peraturan perundang-undangan secara teknis telah mengatur tentang hal yang berhubungan dengan tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan. Teknis dan tata cara yang dituangkan dalam undang-undang tersebut lebih banyak menyoroti dari aspek *drafting*, padahal ada hal-hal yang penting yang perlu mendapat perhatian, seperti di mana sumber-sumber atau bahan-bahan untuk penyusunan *draft* perundang-undangan itu didapat atau penelitian apa saja yang diperlukan sebagai bahan penyusunan *draft* peraturan perundang-undangan termasuk juga memperhatikan konsep atau prinsip negara hukum dalam pembentukan produk hukum dalam proses legislasi yang dilakukan. Atas dasar tersebut maka perlu dilakukan analisa secara teoritis terkait dengan konsep negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### **Metode**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, karena penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan, teori atau doktrin, dan pemikiran konseptual serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan obyek telaah dalam penelitian ini. Penelitian hukum normatif dikenal juga dengan istilah penelitian hukum doktrinal yang merupakan penelitian yang bertujuan memberikan penjelasan yang terperinci atas isu hukum yang dihadapi (Dyah Ochtorina, 2014:11). Jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian hukum normatif, permasalahan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan konsep atau teori hukum digunakan sebagai analisis untuk mencari pemecahan permasalahan.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **1. Konsep Negara Hukum**

Negara Hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan

kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan, dan bertanggung jawab. Prof. Dr. Wirjono Projodikoro, SH mengartikan negara hukum sebagai suatu negara yang di wilayahnya : (1) semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintahan dalam tindakannya terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, (2) semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan yang berlaku (Abdul aziz Hakim,2012:9). Adapun tujuan dari negara hukum menurut Emanuel Kant adalah menegakkan hak-hak dan kebebasan-kebebasan warganya.

Untuk dapat mengetahui apakah konsep negara hukum yang sebenarnya dianut oleh negara Indonesia adalah dengan melihat pada Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai keseluruhan sumber politik hukum Indonesia. Adapun yang menjadikan dasar penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional adalah pertama, Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum Indonesia. Kedua, Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 mengandung nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang bangsa Indonesia (Moh. Mahfud M.D,2006:23).

Dengan melihat pada dua parameter tersebut jelas bahwa konsep yang dianut oleh negara hukum Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini bukanlah konsep *Rechtsstaat* dan bukan pula konsep *the Rule of Law*, melainkan membentuk suatu konsep negara hukum baru yang bersumber pada pandangan dan falsafah hidup luhur bangsa Indonesia. Konsep baru tersebut adalah negara hukum Pancasila sebagai kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang sarat dengan nilai-nilai etika dan moral yang luhur bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan tersirat di dalam Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

Dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan norma dasar negara Indonesia (*grundnorm*) dan juga merupakan cita hukum negara Indonesia (*rechtsidee*) sebagai kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai. Pada tahap selanjutnya Pancasila menjadi pokok kaidah fundamental negara "*staatsfundamentalnorm*" dengan dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).

Konsep negara hukum Pancasila inilah yang menjadi karakteristik utama dan membedakan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum lainnya, dimana jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatic yang dalam konteks hukum disebut sebagai hukum prismatic. Dapat dipahami bahwa negara hukum Pancasila adalah bersifat prismatic (hukum prismatic). Hukum prismatic adalah hukum yang mengintegrasikan unsur-unsur baik dari yang terkandung di dalam berbagai hukum (sistem hukum) sehingga terbentuk suatu hukum yang baru dan utuh.

Indonesia adalah Negara Hukum atau disebut juga Negara Hukum Pancasila. Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menghormati kebhinekaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara, yang mendukung dan menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran. Dalam perubahan ketiga UUD 1945 negara hukum dicantumkan secara tegas pada pasal 1 ayat 3 yaitu “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Hadjon, elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan atas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan Negara.
- c. Penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Beberapa teori yang menjelaskan konsep negara hukum yaitu teori *rechtsstaat* dan *rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial* (Philipus M. Hadjon, 1987:72).

Dari latar belakang dan dari sistem hukum yang menopangnya memang terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya. Karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri. Konsep

*rechtsstaat* yang, sekali lagi, berlaku di Eropa Kontinental (dan termasuk pula berlaku dalam sistem hukum Indonesia) yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak itu;
- c. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- d. peradilan administrasi dalam perselisihan.

Selain itu, negara hukum memegang peranan didalam negara tersebut, yang berintikan unsur-unsur dan asas-asas dasar, sebagai berikut :

- a. Asas pengakuan dan perlindungan martabat serta kebebasan manusia, kebebasan individu, kelompok, masyarakat etnis, masyarakat nasional.
- b. Asas kepastian hukum, warga masyarakat bebas dari tindakan pemerintah dan pejabatnya yang tidak dapat diprediksi dan sewenang-wenang. Implementasi asas ini menuntut dipenuhinya :
  - 1) Syarat legalitas dan konstiusionalitas, tindakan pemerintah dan pejabatnya bertumpu pada perundang-undangan dalam kerangka konstitusi.
  - 2) Syarat Undang-Undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan.
  - 3) Syarat perundang-undangan hanya mengikat warga masyarakat setelah diundangkan dan tidak berlaku surut (Non Retroaktif).
  - 4) Asas peradilan bebas terjaminnya obyektifitas, imparialitas, adil dan manusiawi.
  - 5) Asas bahwa Hakim tidak boleh menolak mengadili perkara dengan alasan hukum tidak ada atau tidak jelas ( *Asas Non Miquet* )
- c. Asas persamaan (*Similia Similibus*). Pemerintah dan pejabatnya harus memberikan perlakuan sama kepada warganya dan Undang-Undang berlaku sama untuk semua orang.
- d. Asas Demokrasi. Yaitu berkenaan dengan cara pengambilan keputusan. Tiap warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk mempengaruhi putusan dan tindakan pemerintah.
- e. Asas Pemerintah dan Pejabatnya mengemban fungsi melayani rakyat (Bernard Arief Sidharta,2000:199-201).

## **2. Konsep Negara Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Untuk merealisasikan cita-cita masyarakat Indonesia yang termuat dalam tujuan negara dan dasar negara, diperlukan pembentukan suatu sistem hukum nasional yang dapat dijadikan wadah dan kerangka kerja politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengertian dari sistem hukum nasional perlu dikemukakan. Sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam hal ini produk hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Didalamnya terkandung nilai-nilai khas budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang dalam kesadaran hidup bermasyarakat selama berabad-abad (Moh Mahfud. MD,2011:20-21).

Adapun pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut, yakni:

- a. Hukum yang berwatak melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan persatuan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perlu diperhatikan dengan sungguh-sungguh bahwa pernyataan tersebut mempergunakan istilah segenap untuk bangsa dan istilah seluruh untuk tumpah darah. Artinya segenap menunjuk pada individu-individu dan individu itu dirangkum dengan tetap memperhatikan individualitasnya masing-masing, sedangkan seluruh menunjukkan bahwa individualitas ditiadakan dan kesemuanya akan terangkum sebagai suatu kesatuan yang utuh;
- b. Hukum yang mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Hukum yang berasal dari rakyat dan mengandung sifat kerakyatan;
- d. Hukum yang berdasarkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa (Marbun,2015:385-386).

Bagi pembentukan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan, wajib menempatkan konsep negara hukum sebagai salah satu konsep yang harus diperhatikan dalam pembentukan produk hukum nasional. Artinya setiap produk hukum nasional yang dihasilkan harus mampu mengakomodir semangat seluruh rakyat dan wilayah Indonesia yang berlandaskan hukum. Didalam konsep negara hukum ada beberapa hal yang terkandung didalamnya terutama dalam menjiwai dan sebagai kerangka acuan dalam pembentukan produk hukum nasional. Adanya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara yang selalu dikaitkan dengan



konsep negara hukum (Marbun,2015:207) . Adapun beberapa point penting yang harus dijadikan pedoman terutama penerapan konsep negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya:

a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidential, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

b. Persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*) dan pemerintahan.

Implementasi persamaan kedudukan hukum dalam hukum (*equality before the law*) dan pemerintahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu misalnya disebutkan: Dalam negara hukum menjamin kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan dihadapan hukum. Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik.

Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat

suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

Kedaulatan rakyat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, implementasi kedaulatan rakyat dalam pembentukan produk hukum nasional yaitu bahwa rakyat harus dilibatkan dalam proses pembentukan produk hukum nasional tersebut. Rakyat dalam hal ini memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis menentukan produk hukum nasional yang hendak akan dibuat atau dibentuk. Selain itu kedaulatan rakyat ini juga berfungsi sebagai sarana dalam menyalurkan aspirasi politik rakyat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 terutama dalam hal membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk pembiayaan pelayanan masyarakat.

Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah agar sesuai dengan tuntutan kehidupan berbangsa dan bernegara.

c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*). Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijs ermessen*' yang

memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *'beleid-regels'* (*'policy rules'*) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

d. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya Negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap Negara yang disebut sebagai Negara Hukum. Jika dalam suatu Negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya.

e. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar *'rule-driven'*, melainkan *'mission driven'*, yang didasarkan atas aturan hukum.

Senada dengan hal tersebut diatas, menurut Muchsan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus ada 5 asas yang melandasinya diantaranya (Muchsan, Catatan Perkuliahan Politik Hukum Magister Hukum Kenegaraan UGM, disampaikan pada perkuliahan hari Jum'at tanggal 8 September 2016):

a. Asas Filsafat Pancasila

Kita sepakat bahwa Pancasila itu sebagai norma dasar bagi Negara. Maka segala aktifitas yang dilakukan atau dilaksanakan termasuk di dalamnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada Pancasila. Soekarno (dalam Prawiranegara, 1984) menyebut pancasila sebagai *philosophische grondslag* yang berarti fondasi, filosofi, pemikiran yang mendalam, semangat dan *indestructible mansion* dalam kemerdekaan Indonesia. Pancasila dipandang sebagai nilai-nilai yang mampu mewujudkan cita-cita Bhinneka Tunggal Ika. Selain itu, Pancasila adalah upaya dan muara yang paling mungkin disepakati dari beragamnya aspek plural kehidupan masyarakat Indonesia baik dari keagamaan, politik, perekonomian, serta menekankan kepada sifat gotong royong diantara pemerintah, masyarakat demi mewujudkan kesatuan dan persatuan bangsa yang utuh dan mampu membawa Indonesia kedalam perkancahan dunia. Pancasila selama ini telah dijadikan pedoman dalam proses berbangsa dan bernegara. Namun, para *founding fathers* Indonesia dulu tentu memiliki alasan yang kuat untuk memilih Pancasila sebagai ideologi bangsa. Seluruh alat penyelenggara negara menghasilkan berbagai ketetapan yang diwarnai oleh nilai nilai filosofis dari setiap sila dari Pancasila.

Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia memiliki perbedaan dengan sistem kapitalisme liberal maupun sosialisme komunis. Pancasila mengakui dan melindungi baik hak-hak individu maupun hak masyarakat baik dibidang ekonomi maupun politik.

Ada beberapa poin penting yang terkandung pada masing-masing sila Pancasila diantaranya:

- 1) Sila ke-I yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa”, didalamnya terkandung bahwa Tuhan lah yang menghidupi semuanya. Sehingga kita tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai Ketuhanan dalam pembentukan produk hukum termasuk juga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

- 2) Sila ke-II yaitu “Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab”, bahwa dalam pembentukan produk hukum harus menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang tentunya adil dan beradab;
- 3) Sila ke-III yaitu “Persatuan Indonesia”, Persatuan merupakan jiwa dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga dalam pembentukan produk hukum nasional, persatuan ini diharapkan mampu menjiwai didalamnya dalam rangka menciptakan perasatuan dan kesatuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 4) Sila ke-IV yaitu “ Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan”, dalam sila ini terkandung nilai-nilai Demokrasi. Ada dua ciri Demokrasi sebenarnya yang harus dijadikan acuan yaitu sistem permusyawaratan untuk mufakat dan sistem perwakilan.;
- 5) Sila ke-5 yaitu “ Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, ini artinya dalam pembentukan produk Hukum Nasional wajib memperhatikan aspek keadilan didalamnya. Adil atau tidaknya itu tergantung pada masyarakat yang merasakannya. Dalam hal ini adil belum tentu benar dan benar itu belum tentu adil.

b. Asas Kedaulatan Rakyat

Hakikat dari kedaulatan yaitu kumpulan dari kekuasaan-kekuasaan. Kekuasaan tersebut termasuk dalam kekuasaan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang termasuk didalamnya dalam membentuk, melaksanakan serta mengadili. Adapun beberapa hal yang terkandung dalam kedaulatan rakyat ini diantaranya:

- 1) Asas keterbukaan, yaitu tidak ada yang ditutup-tutupi. Itu artinya bahwa semua produk hukum yang akan dibuat harus disosialisasikan terlebih dahulu, dengan tujuan agar elemen masyarakat mengetahui kelebihan dan kelemahan dari rancangan suatu produk hukum tersebut;
- 2) Asas dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, itu artinya bahwa dalam pembentukan produk hukum harus berorientasi pada kepentingan rakyat. Serta hal tersebut harus berasal dari kehendak rakyat, dilakukan oleh rakyat, kemudian hal itu juga diperuntukan untuk kepentingan rakyat. Perlu juga diketahui bahwa di Indonesia itu tidak hanya ada kedaulatan rakyat semata, tetapi selain itu ada juga

kedaulatan hukum yang memegang peranan penting dalam pembentukan produk hukum nasional. Adapun ciri-ciri dari keadulatan hukum ini yaitu *equality before the law* (orang diberlakukan sama didepan hukum) dan tidak mengenal imunitas (kebal terhadap hukum).

3) Asas Keadilan

Keadilan dan benar itu dua sisi yang berbeda. Benar belum tentu adil dan adil belum tentu benar. Menurut Aristoteles, bahwa adil adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban.

4) Asas Kesatuan, yaitu mencerminkan kesadaran hukum (legal politik) masyarakat Indonesia atau mencerminkan negara kesatuan.

c. Asas Kemajemukan

Asas ini artinya harus mampu mengakomodir keberagaman yang dimiliki oleh Negara Indonesia termasuk didalamnya dalam keberagaman Hukum yang dimiliki oleh masing-masing daerah yang ada di Indonesia. Itu semua tercermin pada hukum adat yang masih berlaku didalam mengatur masyarakat yaitu baik dibidang pertanahan, perdagangan maupun yang lainnya.

## KESIMPULAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan nasional di dalamnya berkaitan erat dengan konsep negara hukum, karena dalam konsep negara hukum terdapat beberapa hal yang penting dapat menunjang pembentukan produk hukum nasional yaitu diantaranya supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*) dan pemerintahan, asas legalitas (*due process of law*), peradilan bebas dan tidak memihak, perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial. Apabila konsep negara hukum tersebut diimplementasikan dengan baik dan konsekuen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan akan memberikan manfaat serta membawa aspek keadilan terhadap masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya suatu penetapan politik hukum yang bersifat kontroversial, kontradiktif, dan kontraproduktif dengan apa yang diharapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief Sidharta, Bernard. (2000). *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: cetakan II Mandar Maju.
- Asshiddiqie jimly.(2015).*Gagasan Negara Hukum*, <http://www.jimly.com>, diakses tanggal 11 September 2016.
- Assidqie, Jimly. (2012). *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar grafika
- Aziz Hakim, Abdul. (2012). *Negara hukum dan demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Eddy Nurbaningsih. (2004). Hierarki Baru Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume X, Nomor 48, hlm. 26. September 2016.
- Lailam, Tanto.(2017). *Teori dan Hukum Perundang-undangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- M. Hadjon, Philipus. (1978). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Mahfud. MD, Moh .(2011). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Manan, Bagir. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* . Jakarta: Indo Hill Co.
- Marbun, S.F. (2015). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII.
- Mertokusumo, Sudikno. (2008). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Muchsan, *Catatan Perkuliahan Politik Hukum Magister Hukum Kenegaraan UGM*, disampaikan pada perkuliahan hari Jum'at tanggal 8 September 2016.
- Muchsan. 2016. *Catatan Perkuliahan Politik Hukum Magister Hukum Kenegaraan UGM*, disampaikan pada perkuliahan hari Jum'at tanggal 8 September 2016  
*Negara dari Jellinek*, Jakarta: Melati Study Group.
- Negara RI, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82).
- Rusliwa Somantri, Gumilar. (2006). "*Pancasila dalam Perubahan Sosial-Politik Indonesia Modern*", dalam *Restorasi Pancasila: Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas.*, Jakarta: Brighten Press.
- S. Attamimi, A. Hamid. (1990). Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, *Disertasi*, Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana UI,
- Somantri, Gumilar Rusliwa. (2006). "*Pancasila dalam Perubahan Sosial-Politik Indonesia Modern*", dalam *Restorasi Pancasila: Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas.*, Jakarta: Brighten Press.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Wahjono, Padmo. (1977). *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu*