

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1.1. Teori Negara Hukum

Bahwa konsep mengenai Negara Hukum berawal dari istilah *nomokrasi* yang berkembang dari pemikiran barat. Adapun asal dari kata *nomokrasi* berasal dari kata *nomos* yang artinya norma dan *croto* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum.

Negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya³.

Di zaman modern konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Lamband, Julius Stahel dan lain-lain dengan menggunakan istilah jerman yatu "*Rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*".

³ Moh. Kusnardi dan Haramaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia , Pusat Study Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universtas Indonesia dan Sinar Bakti 1983, hlm. 153- 154

Menurut Julius Stahl, Konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *Rechtsstaat* mencakup empat elemen penting yaitu :

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of law*" yaitu :

1. *Supremacy of law*
2. *Equality before the law*
3. *Due process of law*⁴

Keempat prinsip "*Rechtsstaat*" yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip "*Rule of law*" yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang.

Mengenai tiga unsur the rule of law yang dikemukakan oleh A.V. Dicey diatas yaitu :

1. *Supremacy of law*

Pengertian diatas *Supremacy of law* adalah adanya pengakuan normatif empirik akan prinsip hukum yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.

⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Ictiar, Jakarta, 1962, hlm. 9

Dalam persepektif supremasi hukum, pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

Pengakuan normatif atas Supremasi hukum tercermin dalam perumusan hukum atau konstitusi. Pengakuan empirik atas Supremasi hukum tercermin dalam perilaku masyarakat dan mengikat pada seluruh warga masyarakat termasuk pemerintah dan pejabat public, bahwa hukum itu memmpati posisi tinggi dalam suatu negara atau masyarakat. Dalam republik yang menganut presidential yang bersipat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk sebagai kepala negara itu sebabnya dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. *Equality before the law*

Persamaan di dalam hukum *Equality before the law* yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukuman pemerintahan yang normatif dan dilaksanakan secara empirik, berdasarkan pengalaman.

Prinsip persamaan tersebut diatas adalah segala sikap dan tindakan diskrimatif dalam segala bentuk dan penerapannya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus.

3. *Due process of law*

Bahwa setiap negara yang menganut prinsip negara hukum, maka azas legalitas (*Due Process Of Law*) dipersyaratkan dalam segala bentuk tindakan pemerintah yang harus didasarkan atas perundang-undangan yang sah tertulis.

Peraturan perundang-undangan tertulis harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi badan/ pejabat negara harus didasarkan aturan atau rules dan prosedur.

Bahwa unsur-unsur pokok negara hukum Indonesia adalah :

1. Pancasila
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Sistem Konstitusi
4. Persamaan
5. Peradilan Bebas.⁵

Ditegaskan di dalam Konstitusi bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*Machstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip Supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

⁵ M. Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu study tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 2005, h. 83-84

Didalam undang-Undang Dasar adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk kepada penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Paham negara hukum adalah yang memegang kekuasaan hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara adalah hukum. Untuk itu maka setiap badan/lembaga atau pejabat negara dalam melaksanakan tindakan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

1.1.1. *Rechtstaat* atau Negara Hukum

Konsep *rechtsstaat* atau negara hukum merupakan salah satu fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Istilah *rechtsstaat* berasal dari bahasa Jerman yang secara harfiah berarti "negara hukum" (*recht* = hukum, *staat* = negara). Konsep ini pertama kali dikembangkan oleh para ahli hukum Jerman pada abad ke-19, terutama oleh Rudolf von Jhering dan kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Otto Mayer, serta mendapat kontribusi penting dari pemikiran Immanuel Kant dalam filsafat hukumnya.

Menurut Friedrich Julius Stahl, *rechtsstaat* mengandung unsur-unsur pokok yang meliputi:

- (1) perlindungan hak asasi manusia;

- (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut;
- (3) pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- (4) peradilan administrasi dalam perselisihan

Unsur-unsur ini kemudian menjadi acuan universal dalam penyelenggaraan negara hukum modern.

Dalam konteks hukum Indonesia, konsep *rechtsstaat* telah terinternalisasi ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Pernyataan konstitusional ini menegaskan bahwa seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpijak pada hukum sebagai panglima (*supremacy of law*), bukan pada kehendak sewenang-wenang penguasa.

Elemen-elemen Konsep *Rechtsstaat*

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam *Rechtsstaat*

Perlindungan hak asasi manusia (HAM) merupakan elemen pertama dan utama dari konsep *rechtsstaat*. Dalam tradisi hukum Eropa Kontinental, *rechtsstaat* secara interen mensyaratkan adanya jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak fundamental warga negara dari tindakan sewenang-wenang

negara. Jimly Asshiddiqie⁶ menegaskan bahwa dalam negara hukum, HAM dijadikan sebagai tolok ukur sekaligus tujuan utama penyelenggaraan negara. Perlindungan HAM bukan sekadar janji konstitusional, melainkan kewajiban hukum yang mengikat seluruh organ negara.

Dalam kerangka hukum positif Indonesia, perlindungan HAM diatur secara komprehensif dalam BAB XA UUD NRI 1945 (Pasal 28A hingga 28J) serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* berperan penting dalam menjaga agar tidak ada produk legislasi yang bertentangan dengan norma-norma HAM yang telah dijamin konstitusi. Hal ini sejalan dengan pandangan Dicey (1885) bahwa dalam *rule of law konsep paralel* dari *rechtsstaat* dalam tradisi Anglo-Saxon setiap individu harus tunduk pada hukum biasa yang sama yang diterapkan di pengadilan biasa, tanpa pengecualian.

Lebih lanjut, *International Commission of Jurists* (ICJ) pada Kongres New Delhi tahun 1959 merumuskan bahwa negara hukum yang demokratis harus menjamin hak-hak yang diperlukan bagi martabat manusia, termasuk kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap manusia untuk mengembangkan kepribadiannya secara penuh. Rumusan ini kemudian diperkuat

⁶ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 62.

melalui berbagai instrumen hukum internasional, di antaranya Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948 dan International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966, yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005.

2. Pemisahan Kekuasaan sebagai Pilar *Rechtsstaat*

Elemen kedua yang esensial dalam *rechtsstaat* adalah pemisahan kekuasaan (*separation of powers* atau *gewaltenteilung*). Prinsip ini bersumber dari pemikiran Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* (1748), yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang: legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), dan yudikatif (penegak/penguji undang-undang). Tujuan utama pemisahan ini adalah mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu tangan yang berpotensi menimbulkan tirani.

Dalam perkembangan doktrin hukum tata negara, pemisahan kekuasaan murni (*strict separation of powers*) telah bergeser menjadi pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang disertai dengan mekanisme *checks and balances*. Sri Soemantri⁷ menjelaskan bahwa sistem *checks and balances* memungkinkan setiap cabang kekuasaan untuk saling mengawasi

⁷ Soemantri, Sri. (2006). *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

dan mengimbangi. Sehingga tidak ada satu pun organ negara yang dapat bertindak melampaui batas kewenangan konstitusionalnya.

Pasca amendemen UUD NRI 1945 (1999-2002), Indonesia mengadopsi prinsip pemisahan kekuasaan yang lebih tegas. Kekuasaan kehakiman yang merdeka (*independent judiciary*) diwujudkan melalui keberadaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya *rechtsstaat*, karena tanpa peradilan yang bebas dan tidak memihak, perlindungan HAM dan kepastian hukum tidak dapat terjamin secara efektif.

3. Ketundukan Pemerintah pada Hukum Administrasi

Elemen ketiga *rechtstaat* adalah ketundukan penuh pemerintah terhadap hukum, khususnya hukum administrasi negara. Prinsip ini dikenal pula sebagai asas legalitas (*legaliteitsbeginnel*), yang mengharuskan setiap tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang sah. Hans Kelsen⁸ menegaskan melalui teori jenjang norma (*Stufentheorie*) bahwa setiap tindakan pemerintahan harus bersumber dan sesuai dengan norma yang lebih tinggi, dengan konstitusi sebagai norma tertinggi (*Grundnorm*).

⁸ Kelsen, Hans. (1945). *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press.

Dalam hukum administrasi Indonesia, ketundukan pemerintah pada hukum dijabarkan melalui beberapa instrumen penting. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (sebagaimana diubah dengan UU Cipta Kerja) mengatur secara eksplisit bahwa setiap Keputusan dan/atau Tindakan pejabat pemerintahan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Bahwa yang meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik merupakan kristalisasi dari nilai-nilai *rechtsstaat* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengawasan terhadap keabsahan tindakan pemerintah dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya. Bahwa keberadaan peradilan administrasi merupakan salah satu ciri khas *rechtsstaat* dalam tradisi Eropa Kontinental, yang membedakannya dari konsep *rule of law* dalam tradisi Anglo-Saxon. Melalui mekanisme ini, warga negara memiliki sarana hukum untuk menggugat keputusan atau tindakan pemerintah

yang dianggap melanggar peraturan perundang-undangan atau AUPB.

4. Kepastian Hukum dalam Kerangka Rechtsstaat

Kepastian hukum (*rechtssicherheit* atau *legal certainty*) merupakan elemen fundamental keempat dari rechtsstaat yang sekaligus menjadi nilai inti dalam sistem hukum modern. Gustav Radbruch dalam teori tiga nilai hukumnya menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum di samping keadilan (*gerechtigheit*) dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). Kepastian hukum menghendaki agar norma-norma hukum bersifat jelas, tidak multitafsir, dapat diketahui oleh masyarakat, dan diterapkan secara konsisten.

Lon L. Fuller⁹ mengembangkan konsep kepastian hukum dalam "*inner morality of law*" yang mencakup delapan syarat:

1. hukum harus bersifat umum;
2. hukum harus diumumkan;
3. hukum tidak berlaku surut (non-retroaktif);
4. hukum harus jelas dan mudah dipahami;
5. hukum tidak boleh mengandung kontradiksi;
6. hukum tidak boleh mensyaratkan hal yang mustahil;
7. hukum harus relatif konstan; dan

⁹ Fuller, Lon L. (1969). *The Morality of Law* (Revised Edition). New Haven: Yale University Press.

8. harus ada kesesuaian antara tindakan pejabat dengan aturan tertulis.

Kedelapan syarat ini secara esensial merupakan jabaran operasional dari prinsip kepastian hukum dalam konteks *rechtsstaat*. Dalam sistem hukum Indonesia, kepastian hukum dijamin melalui hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022). Hierarki ini memastikan konsistensi normatif antar tingkatan peraturan, dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Bahwa kepastian hukum tidak hanya menyangkut substansi norma, tetapi juga prosedur pembentukan norma itu sendiri, sehingga setiap peraturan yang terbentuk memiliki legitimasi formal yang tidak dapat digugat.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam berbagai putusannya telah menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan hak konstitusional warga negara yang termasuk dalam kategori hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan demikian, kepastian hukum dalam kerangka *rechtsstaat* tidak semata-mata bersifat formal-prosedural,

melainkan juga harus memenuhi dimensi substantif yang bermuara pada keadilan dan penghormatan terhadap martabat manusia.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *rechtsstaat* merupakan konsep negara hukum yang komprehensif, yang meniscayakan empat elemen pokok secara sinergis dan simultan: perlindungan hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, ketundukan pemerintah pada hukum administrasi, dan kepastian hukum. Keempat elemen ini saling menopang dan tidak dapat berdiri sendiri secara terpisah. Tanpa perlindungan HAM, *rechtstaat* kehilangan tujuan substantifnya. Tanpa pemisahan kekuasaan, potensi penyalahgunaan kekuasaan menjadi tak terbandung. Tanpa hukum administrasi yang efektif, pemerintah dapat bertindak sewenang-wenang. Dan tanpa kepastian hukum, seluruh tatanan normatif menjadi tidak bermakna.

Indonesia sebagai negara hukum yang secara konstitusional telah menyatakan dirinya sebagai *rechtsstaat* (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945) memiliki kewajiban untuk terus memperkuat implementasi keempat elemen tersebut, baik melalui penguatan legislasi, reformasi birokrasi, penguatan kelembagaan peradilan, maupun peningkatan budaya hukum masyarakat. Hanya dengan demikian, cita-cita negara hukum yang berkeadilan, sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD NRI 1945, dapat terwujud secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

1.1.2. *Rule Of Law*

Konsep *rule of law* merupakan salah satu pilar fundamental dalam tradisi hukum Anglo-Saxon yang berkembang di Inggris dan Amerika Serikat. Berbeda dengan konsep *rechtsstaat* yang berakar pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*), *rule of law* tumbuh dari tradisi common law yang menekankan peran hakim, preseden yudisial, dan perlindungan kebebasan individu dari tindakan sewenang-wenang negara. Penggunaan istilah *rule of law* dapat ditelusuri hingga abad ke-16 di Inggris, dan pada abad ke-17 teolog Skotlandia Samuel Rutherford mempergunakannya sebagai argumen menentang doktrin hak ilahi raja (*divine right of kings*).

Tokoh yang paling berpengaruh dalam merumuskan konsep *rule of law* secara sistematis adalah Albert Venn Dicey¹⁰, seorang ahli hukum konstitusi Inggris dari Universitas Oxford. Melalui karyanya *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* yang diterbitkan pada tahun 1885, Dicey merumuskan doktrin rule of law yang terdiri dari tiga aspek utama :

- (1) supremasi hukum atas kekuasaan sewenang-wenang;
- (2) kesetaraan di hadapan hukum; dan
- (3) konstitusi sebagai hasil dari hukum biasa yang dikembangkan oleh hakim.

¹⁰ Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition, Macmillan, London, 1915 [1885], hlm. 120.

Ketiga aspek ini kemudian menjadi fondasi konseptual bagi pengembangan *rule of law* di seluruh dunia, termasuk di Indonesia yang mengadopsi dan mengintegrasikannya dalam sistem negara hukum (negara hukum demokratis).

Dalam perkembangannya, konsep *rule of law* tidak berhenti pada formulasi formal Dicey. Joseph Raz (1979) mengembangkan dimensi prosedural *rule of law*, sementara Lord Tom Bingham (2010) memperluas konsep tersebut hingga mencakup dimensi substantif yang meliputi perlindungan hak asasi manusia. Tulisan ini akan menguraikan tiga elemen pokok *rule of law* dalam perspektif tradisi Anglo-Saxon: supremasi hukum, kesetaraan di depan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia.

Elemen-elemen konsep *rule of law* Supremasi Hukum

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Supremasi hukum merupakan elemen pertama dan paling mendasar dari konsep *rule of law*. Dalam formulasi Dicey¹¹ supremasi hukum berarti *the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power* yakni tidak ada seorang pun yang dapat dihukum atau dipaksa menanggung penderitaan dalam harta benda atau badannya, kecuali atas dasar pelanggaran hukum yang telah dibuktikan melalui cara yang lazim di hadapan pengadilan biasa. Kekuasaan

¹¹ Joseph Raz, 'The Rule of Law and Its Virtue', dalam *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Clarendon Press, Oxford, 1979, hlm. 214-218.

diskresioner yang luas pada pejabat pemerintah dipandang sebagai ancaman terhadap supremasi hukum, karena diskresi yang berlebihan berpotensi dijalankan secara sewenang-wenang.

Aristoteles, yang dianggap sebagai pemikir awal konsep ini, menegaskan dalam *Politics* bahwa "hukum seharusnya memerintah, bukan manusia" (*it is more proper that law should govern than any one of the citizens*). Pandangan ini menjadi akar filosofis dari prinsip *government of laws, not of men* yang menjadi inti supremasi hukum dalam tradisi Anglo-Saxon. Gagasan ini kemudian dikukuhkan oleh John Locke dalam *Second Treatise of Government* (1689) yang menekankan bahwa kekuasaan pemerintah harus dibatasi oleh hukum dan dipergunakan semata-mata untuk kebaikan publik, bukan untuk kepentingan penguasa.

Joseph Raz dalam *The Rule of Law and Its Virtue* mengembangkan supremasi hukum dalam dimensi yang lebih teknis-prosedural. Menurut Raz, agar hukum dapat secara efektif memandu perilaku warga negara, hukum harus memenuhi sejumlah syarat formal:

- (1) hukum harus bersifat prospektif (tidak berlaku surut);
- (2) hukum harus dikodifikasi secara terbuka dan dapat diakses publik;
- (3) hukum harus jelas dan tidak multitafsir;

- (4) hukum harus relatif stabil;
- (5) pembuatan peraturan khusus harus dipandu oleh hukum yang terbuka, stabil, jelas, dan umum;
- (6) harus ada lembaga peradilan yang independen;
- (7) prinsip natural justice harus dipatuhi; dan
- (8) pengadilan harus memiliki kewenangan untuk menguji kepatuhan organ lain terhadap hukum.

Kerangka Raz ini memperkuat konsep supremasi hukum dengan menekankan bahwa hukum yang berlaku haruslah hukum yang dapat benar-benar memandu perilaku bukan sekadar instrumen kekuasaan.

Dalam konteks Indonesia, supremasi hukum secara konstitusional tertanam dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan Indonesia sebagai negara hukum. Mahkamah Konstitusi, sebagai pengawal konstitusi, memainkan peran vital dalam menegakkan supremasi hukum dengan menguji konstitusionalitas produk legislasi. Bahwa supremasi hukum dalam sistem Indonesia tidak hanya bermakna formal bahwa segala sesuatu harus berdasar hukum tetapi juga bermakna substantif bahwa hukum itu sendiri harus bersumber pada nilai-nilai keadilan dan kebenaran.

2. Kesetaraan di Depan Hukum (*Equality Before the Law*)

Elemen kedua *rule of law* adalah kesetaraan di depan hukum (*the law equality before*). Dicey¹² (1885: 189-195) merumuskan prinsip ini sebagai pernyataan bahwa setiap orang, tanpa memandang kedudukan atau pangkat, tunduk pada hukum biasa yang sama yang diadministrasikan oleh pengadilan biasa yang sama. Ini berarti bahwa pejabat negara, menteri, bahkan kepala negara sekalipun tidak berada di atas hukum mereka tunduk pada yurisdiksi pengadilan yang sama sebagaimana warga negara biasa jadi tidak seorang pun berada di atas hukum (*no man is above the law*).

Konsep isonomia dari Yunani Kuno, yang berarti kesetaraan semua orang di bawah hukum tanpa memandang posisi sosialnya, menjadi akar historis dari prinsip ini. Dalam tradisi Anglo-Saxon, kesetaraan di depan hukum berkembang seiring pertumbuhan *common law* yang menolak privilege yudisial bagi kaum bangsawan. Bahwa bahkan raja pun tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap warganya tanpa *due process of law*.

Konsep kesetaraan ini dalam rumusan modernnya: "hukum di suatu negara harus berlaku secara setara bagi semua orang, kecuali sejauh perbedaan objektif membenarkan adanya perbedaan perlakuan." Penegasan ini penting karena mengakui

¹² Albert Venn Dicey, op. cit., hlm. 189-195

bahwa kesetaraan formal tidak selalu berarti perlakuan yang identic kebijakan afirmatif atau perlindungan khusus bagi kelompok rentan dapat dibenarkan sepanjang didasarkan pada perbedaan yang objektif dan proporsional. Pandangan Bingham ini melampaui kesetaraan formal Dicey menuju kesetaraan substantif yang lebih sensitif terhadap realitas ketimpangan sosial.

Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip kesetaraan di depan hukum dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan," serta Pasal 28D ayat (1) yang menjamin hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM juga mengukuhkan prinsip non-diskriminasi sebagai bagian dari hak atas kesetaraan hukum. Meski demikian, bahwa penerapan prinsip ini di Indonesia masih menghadapi tantangan nyata berupa disparitas penegakan hukum yang dipengaruhi oleh faktor kekayaan, kekuasaan, dan koneksi politik.

3. Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Rule of Law

Elemen ketiga, yang merepresentasikan dimensi substantif *rule of law*, adalah perlindungan hak asasi manusia (HAM). Dalam formulasi Dicey yang bersifat formal, perlindungan HAM tidak secara eksplisit disebutkan sebagai *elemen rule of law*, Dicey lebih menekankan bahwa hak-hak individu di Inggris terlindungi

melalui *common law dan judicial remedy*, bukan melalui deklarasi hak tertulis sebagaimana dalam konstitusi Prancis. Pandangan Dicey ini kemudian mendapat kritik karena dianggap terlalu mementingkan kesetaraan formal dan mengabaikan kebutuhan akan perlindungan substantif hak-hak dasar.

Perkembangan hukum internasional pasca Perang Dunia II secara signifikan menggeser pemahaman *rule of law* menuju dimensi substantif yang mengintegrasikan HAM. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) tahun 1948 dan kemudian *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966 menetapkan standar minimum hak-hak yang harus dilindungi oleh setiap negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum. *International Commission of Jurists* (ICJ) dalam Kongres New Delhi (1959) menegaskan bahwa *rule of law* harus mencakup perlindungan HAM yang diperlukan bagi martabat manusia dan pengembangan kepribadian individu secara penuh.

Perlindungan HAM sebagai salah satu dari delapan sub-aturan *rule of law*, yaitu bahwa "hukum harus memberikan perlindungan yang memadai terhadap hak asasi manusia." Bingham berargumen bahwa *rule of law* yang hanya mengatur prosedur tanpa menjamin substansi hak-hak dasar adalah *rule of law* yang tidak lengkap. Pandangan ini merepresentasikan pendekatan "*thick*" atau substantif terhadap *rule of law*, yang

berlawanan dengan pendekatan "*thin*" atau formal yang dikemukakan oleh Raz.

Keterkaitan antara *rule of law* dan HAM semakin nyata dalam perkembangan jurisprudensi hak asasi manusia. Hak-hak asasi manusia memperoleh karakter sebagai sumber hukum yang berfungsi sebagai hukum pemaksa (*law of coercion*), yang mengimplikasikan adanya kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh negara sebagai *duty-bearer*. Ini berarti negara tidak hanya berkewajiban menghormati (*respect*) HAM, tetapi juga melindungi (*protect*) dan memenuhi (*fulfill*) HAM warga negaranya. Ketiga kewajiban ini menjadi indikator konkret sejauh mana *rule of law* telah diterapkan secara substantif dalam suatu sistem hukum.

Dalam konteks Indonesia, perlindungan HAM sebagai bagian dari *rule of law* diwujudkan melalui berbagai instrumen. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menjadi landasan hukum domestik utama, sementara Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM menyediakan mekanisme penuntutan terhadap pelanggaran HAM berat. Komnas HAM berfungsi sebagai lembaga pemantau independen. Namun demikian, penelitian Tegnan dan Isra (2016) menunjukkan bahwa pluralisme hukum di Indonesia yang mencakup hukum adat, hukum agama, dan hukum negaramasih menciptakan kesenjangan

dalam perlindungan HAM secara merata di seluruh wilayah. Hal ini menunjukkan bahwa integrasi penuh antara *rule of law* dan perlindungan HAM di Indonesia masih merupakan agenda yang terus harus diperjuangkan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *rule of law* dalam tradisi Anglo-Saxon merupakan konsep yang terus berkembang dari formulasi formal Dicey menuju pemahaman substantif yang lebih komprehensif. Ketiga elemen yang dibahas supremasi hukum, kesetaraan di depan hukum, dan perlindungan HAM saling terkait erat dan membentuk satu kesatuan sistem yang koheren. Supremasi hukum memastikan bahwa tidak ada kekuasaan yang berada di atas hukum; kesetaraan di depan hukum menjamin bahwa hukum diterapkan secara nondiskriminatif; dan perlindungan HAM memastikan bahwa hukum itu sendiri mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan yang fundamental.

Komparasi antara *rule of law* (Anglo-Saxon) dan *rechtsstaat* (Eropa Kontinental) menunjukkan bahwa keduanya bermuara pada tujuan yang sama: mewujudkan penyelenggaraan negara yang berkeadilan, akuntabel, dan menghormati martabat manusia. Perbedaan terletak pada pendekatan dan instrumen yang digunakan *rule of law* menekankan peran *common law* dan *judicial remedy*, sementara *rechtsstaat* lebih bersandar pada

kodifikasi hukum dan peradilan administrasi. Indonesia, sebagai negara dengan warisan hukum campuran (*mixed legal system*), secara faktual mengadopsi elemen-elemen dari kedua tradisi tersebut, yang menjadikan kajian komparatif ini relevan dan penting dalam pengembangan ilmu hukum tata negara Indonesia ke depan.

1.1.3. Nomokrasi

Nomokrasi berasal dari kata Yunani *nomos* (norma/hukum) dan *cratos* (kekuasaan), yang secara harfiah berarti pemerintahan berdasarkan hukum. Dalam perkembangan ilmu hukum tata negara modern, nomokrasi tidak sekadar mereplikasi konsep *rule of law* atau *rechtsstaat*, melainkan mengembangkan dimensi-dimensi baru yang lebih menekankan substansi keadilan, fungsi transformatif hukum, dan mekanisme pengawasan konstitusional.

Konsep hukum progresif yang sejalan dengan nomokrasi, menekankan bahwa hukum harus mengabdikan pada manusia dan keadilan, bukan sekadar prosedur formal. Dalam konteks nomokrasi, hukum dipahami sebagai instrumen yang hidup dan dinamis, yang terus berkembang sesuai dengan kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat.

1. Keadilan Substantif dan Prosedural

Keadilan substantif dalam nomokrasi menuntut agar hukum tidak hanya memenuhi prosedur formal, tetapi juga menghasilkan keadilan yang nyata dan dapat dirasakan oleh

masyarakat. Konsep ini melampaui keadilan prosedural (*justice procedural*) yang semata-mata mensyaratkan ketaatan pada prosedur hukum, menuju keadilan substantif (*substantive justice*) yang melihat pada substansi dan dampak nyata dari penerapan hukum.

John Rawls dalam karyanya *A Theory of Justice* (1971) meletakkan fondasi keadilan substantif melalui prinsip *justice as fairness*. Rawls berargumen bahwa ketidaksetaraan dalam masyarakat hanya dapat dibenarkan apabila memberikan manfaat terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung (*difference principle*). Prinsip ini relevan bagi demokrasi karena menegaskan bahwa hukum tidak boleh sekadar netral secara formal, melainkan harus aktif mempromosikan keadilan bagi semua lapisan masyarakat.

Dalam konteks Kabupaten Ciamis, keadilan substantif menuntut agar Peraturan Bupati yang mengatur kedudukan petugas pembantu keagamaan tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga mencerminkan keadilan yang nyata bagi masyarakat di 258 desa/kelurahan yang membutuhkan pelayanan keagamaan yang merata dan terjangkau.

2. Hukum Berfungsi sebagai Alat Perubahan Sosial

Dalam perspektif demokrasi, hukum bukan sekadar cerminan nilai-nilai yang sudah ada dalam masyarakat, melainkan

merupakan instrumen aktif untuk mendorong perubahan sosial menuju tatanan yang lebih adil dan beradab. Konsep ini dikenal sebagai *law as a tool of social engineering*, yang dikembangkan oleh *Roscoe Pound* dalam aliran *Sociological Jurisprudence*.

Mochtar Kusumaatmadja¹³ mengadaptasi konsep ini dalam konteks Indonesia dengan mengembangkan gagasan hukum sebagai sarana pembangunan nasional. Menurutnya, hukum harus berfungsi tidak hanya sebagai alat ketertiban (*tool of order*), tetapi juga sebagai sarana pembangunan yang memberikan landasan normatif bagi proses transformasi sosial yang terencana dan terarah.

Bahwa hukum harus dilihat sebagai instrumen sosial yang memenuhi kebutuhan nyata masyarakat (*social interests*). Hakim dan pembuat hukum harus mempertimbangkan dampak sosial dari setiap produk hukum yang dihasilkan. Lawrence Friedman lebih lanjut menganalisis sistem hukum melalui tiga komponen: struktur (lembaga hukum), substansi (isi aturan hukum), dan budaya hukum (sikap masyarakat terhadap hukum). Ketiganya harus bergerak selaras agar hukum efektif sebagai alat pembaruan.

Dalam konteks Peraturan Bupati Ciamis Nomor 13 Tahun 2018, hukum berfungsi sebagai alat perubahan sosial yang mengisi kekosongan hukum akibat dihapuskannya jabatan P3N melalui

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 11-12.

instruksi pusat, sekaligus menciptakan tata kelola baru yang lebih terstruktur dalam pelayanan keagamaan di tingkat desa/kelurahan.

3. Kontrol Konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung

Kontrol konstitusional merupakan mekanisme fundamental dalam demokrasi untuk memastikan bahwa kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif tetap tunduk pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dalam sistem hukum Indonesia, kontrol konstitusional dilaksanakan melalui dua jalur utama:

- (1) pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi; dan
- (2) pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dijamin oleh Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 berwenang antara lain untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Praktik *judicial review* yang pertama kali dikembangkan dalam kasus *Marbury v. Madison* (1803) di Amerika Serikat telah menginspirasi pengembangan sistem pengujian konstitusional di

berbagai negara, termasuk Indonesia. Melalui mekanisme ini, nomokrasi tidak hanya bersifat normatif-tekstual, tetapi juga memiliki sarana pemaksa yang efektif untuk menjaga konsistensi hierarki norma hukum.

1.1.4. Unsur-Unsur Pokok Negara Hukum

Bahwa unsur-unsur pokok negara hukum Indonesia telah mengalami perkembangan yang signifikan seiring dengan perkembangan pemikiran hukum tata negara modern. Jimly Asshiddiqie merumuskan bahwa negara hukum modern setidaknya harus memenuhi dua belas prinsip pokok, yang di antaranya mencakup unsur-unsur esensial berikut.

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Supremasi hukum adalah prinsip bahwa hukum merupakan otoritas tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Tidak ada seorang pun termasuk presiden, pejabat negara, maupun warga biasa yang berada di atas hukum. Konstitusi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan manifestasi tertinggi dari supremasi hukum di Indonesia.

Dalam konteks penelitian ini, supremasi hukum menuntut agar Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/Kelurahan di Kabupaten Ciamis disusun, diterapkan, dan dievaluasi berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang berlaku, tidak

boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan harus dapat diuji secara hukum apabila terdapat kekurangan atau kelemahan normatif.

2. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Perlindungan HAM merupakan unsur kedua yang esensial dari negara hukum. Dalam konteks Indonesia, perlindungan ini dijamin secara konstitusional melalui Pasal 28A hingga 28J UUD NRI 1945 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Setiap produk hukum, termasuk peraturan bupati, harus mempertimbangkan dampaknya terhadap perlindungan hak-hak dasar warga negara.

3. Due Process of Law (Asas Legalitas)

Due process of law atau asas legalitas mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu sebelum tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Penerapan asas legalitas mensyaratkan bahwa setiap perbuatan atau tindakan administrasi badan/pejabat negara harus didasarkan aturan atau rules dan prosedur yang jelas dan telah ditetapkan sebelumnya. Dalam konteks Peraturan Bupati Nomor

13 Tahun 2018, asas legalitas ini menjadi landasan mengapa diperlukan penambahan norma pada Pasal 11 untuk mengisi kekosongan hukum terkait mekanisme teknis pemberhentian petugas.

4. Pengadilan yang Independen

Independensi peradilan merupakan unsur keempat dari negara hukum yang menjamin bahwa lembaga peradilan bebas dari segala bentuk intervensi, tekanan, atau pengaruh kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Peradilan yang independen merupakan prasyarat mutlak bagi penegakan hukum yang adil dan tidak memihak. Tanpa peradilan yang bebas, supremasi hukum hanya akan menjadi jargon kosong, karena tidak ada lembaga yang mampu secara efektif mengoreksi kesewenang-wenangan kekuasaan.

5. Legalitas (Asas Legalitas dalam Pembentukan Peraturan)

Legalitas sebagai unsur negara hukum tidak hanya bermakna bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum (*principle of legality*), tetapi juga mencakup persyaratan bahwa hukum itu sendiri harus dibentuk melalui prosedur yang

sah dan demokratis. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, prinsip ini dijabarkan secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bahwa legalitas dalam pembentukan norma hukum mensyaratkan adanya kewenangan yang sah dari pembuat peraturan, prosedur yang ditaati, serta substansi yang tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya maupun dengan nilai-nilai konstitusional.

1.2. Teori Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah mengunakan azas-azas sebagai berikut :

1. Azas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerinah Daerah
2. berdasarkan Otonomi Daerah Pasal (1) angka (7) Undang-undang Nomor 9 Tahun Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
3. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonomi bedasarkan Azas Otonomi.

4. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan atau gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
5. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah provinsi.
6. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1.2.1. Teori Otonomi Riil

Teori otonomi riil berpandangan bahwa otonomi daerah harus mencerminkan kemampuan nyata (*riil*) suatu daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi bukan sekadar kewenangan formal yang diberikan oleh pemerintah pusat, melainkan kapasitas nyata yang dimiliki oleh daerah berdasarkan potensi, kebutuhan, dan kondisi faktual daerah tersebut.

1. Daerah yang Memiliki Sumber Daya yang Besar

Teori otonomi riil mengakui bahwa tidak semua daerah memiliki kapasitas yang sama untuk menjalankan otonomi. Daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya finansial yang besar akan lebih mampu mengoptimalkan otonomi yang diberikan. Bhenyamin Hoessein menekankan bahwa besaran otonomi yang diberikan kepada daerah seharusnya berkorelasi dengan kapasitas riil daerah tersebut, bukan diseragamkan secara formal.

Kabupaten Ciamis sebagai salah satu daerah otonom di Provinsi Jawa Barat memiliki karakteristik tersendiri dalam hal sumber daya. Dengan wilayah yang mencakup 27 kecamatan, 251 desa, dan 7 kelurahan, Kabupaten Ciamis memerlukan pengelolaan otonomi yang adaptif terhadap kondisi geografis dan demografis yang beragam.

2. Menolak Penyeragaman Otonomi

Salah satu prinsip utama teori otonomi riil adalah penolakan terhadap penyeragaman model otonomi. Setiap daerah memiliki keunikan dan karakteristik tersendiri yang tidak dapat disamaratakan. Kebijakan otonomi daerah yang bersifat *one size fits all* dianggap tidak sejalan dengan semangat otonomi riil, karena akan mengabaikan perbedaan nyata antar daerah dalam hal kemampuan, kebutuhan, dan kesiapan.

Dalam konteks Kabupaten Ciamis, penolakan penyeragaman ini relevan dengan fakta bahwa kondisi geografis yang luas dan beragam setelah terpisahnya Kota Banjar pada tahun 2002 dan Kabupaten Pangandaran pada tahun 2012, membutuhkan pengaturan lokal yang spesifik, termasuk dalam hal pelayanan keagamaan melalui mekanisme Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/Kelurahan.

3. Sebagai Dasar Undang-Undang Pemerintahan di Indonesia

Teori otonomi riil menjadi salah satu landasan konseptual bagi pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengadopsi prinsip otonomi seluas-luasnya yang pada dasarnya mencerminkan semangat otonomi riil, yaitu memberikan kewenangan kepada daerah sesuai dengan potensi dan kebutuhannya, bukan hanya sekadar kewenangan administratif formal.

1.2.2. Teori Otonomi Formil

Teori otonomi formil berpandangan bahwa otonomi daerah pada dasarnya adalah kewenangan yang diberikan (*granted*) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan teori otonomi riil yang menekankan kemampuan faktual daerah, teori otonomi formil lebih

menekankan aspek legalitas dan prosedur formal dalam pemberian kewenangan.

1. Tanpa Undang-Undang dari Pusat, Daerah Tidak Memiliki Wewenang Apapun

Prinsip pertama teori otonomi formil adalah bahwa daerah tidak memiliki kewenangan yang bersifat *inherent* (sesuatu yang melekat, hakiki, atau sudah menjadi sifat dasar yang tidak terpisahkan dari suatu objek, konsep, atau manusia. atau melekat secara alami). Seluruh kewenangan daerah bersumber dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat. Tanpa adanya pelimpahan wewenang melalui undang berdiri sendiri. Pemerintah pusat dapat memperluas, mempersempit, atau bahkan mencabut kewenangan yang telah diberikan kepada daerah melalui regulasi.

2. Otonomi daerah memang pada dasarnya bersifat pemberian

Bagir Manan¹⁴ menyatakan bahwa dalam tradisi hukum Indonesia, otonomi daerah memang pada dasarnya bersifat pemberian yang diatur oleh undang-undang, sehingga selalu terikat pada batas-batas yang ditetapkan oleh hukum nasional.

3. Fokus pada Legalitas

Teori otonomi formil menempatkan legalitas sebagai nilai utama. Setiap tindakan pemerintah daerah harus dapat menunjuk

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.11.

pada dasar hukum yang jelas dan eksplisit. Dalam konteks pembentukan Peraturan Bupati Ciamis Nomor 13 Tahun 2018, teori ini menjadi relevan karena justifikasi utama pembentukan peraturan tersebut adalah pengisian kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang terjadi akibat dihapuskannya P3N oleh instruksi pusat, sesuai dengan amanat Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

1.2.3. Teori Desentralisasi (Dimensi Tujuan Efisiensi)

Teori desentralisasi dalam dimensi tujuan efisiensi memandang desentralisasi sebagai instrumen untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi di bawahnya, baik semi-otonom maupun otonom.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi terwujud dalam tiga bentuk :

- a. *Dekonsentrasi* adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

- b. *Desentralisasi* adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Inilah yang menjadi fondasi utama pemerintahan daerah di Indonesia, di mana kabupaten/kota seperti Kabupaten Ciamis memiliki kewenangan untuk mengatur urusan tertentu secara mandiri.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota.

Ketiga bentuk desentralisasi ini saling melengkapi dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang efisien dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal, termasuk dalam hal pengelolaan pelayanan keagamaan di Kabupaten Ciamis.

1.2.4. Teori Desentralisasi (Dimensi Politik dan Administrasi)

Teori desentralisasi juga dapat dipahami dari dua dimensi utama: dimensi politik dan dimensi administrasi. Masing-masing dimensi memberikan perspektif yang berbeda namun saling melengkapi dalam memahami hakikat dan tujuan desentralisasi.

1. Desentralisasi Politik

Desentralisasi politik (*political decentralization*) berkaitan dengan transfer kekuasaan pengambilan keputusan kepada unit-unit pemerintahan yang lebih rendah atau kepada warga negara

dan perwakilan terpilih mereka. Robert Dahl menegaskan bahwa desentralisasi politik merupakan salah satu pilar demokrasi, karena memungkinkan partisipasi warga yang lebih bermakna dalam pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka sehari-hari.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi politik diwujudkan antara lain melalui pemilihan kepala daerah secara langsung dan keberadaan DPRD sebagai representasi rakyat di tingkat daerah. Haryanto menekankan bahwa elit politik lokal di daerah-daerah seperti Kabupaten Ciamis memainkan peran penting dalam menentukan arah kebijakan daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan bupati.

2. Desentralisasi Administrasi

Desentralisasi administrasi (*administrative decentralization*) merujuk pada redistribusi kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya keuangan untuk penyediaan layanan publik dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada unit pemerintahan di tingkat yang lebih rendah, pegawai negeri di lapangan, atau pemerintah daerah.

Ni'matul Huda menekankan bahwa desentralisasi administrasi di Indonesia tidak sekadar redistribusi tugas teknis, melainkan juga mencakup pemberian kewenangan untuk membuat kebijakan dan peraturan yang sesuai dengan kebutuhan lokal.

Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis merupakan contoh konkret dari desentralisasi administrasi dalam hal pengelolaan pelayanan keagamaan di tingkat desa/kelurahan.

1.2.5. Prinsip Subsidiaritas

Prinsip subsidiaritas adalah prinsip yang menyatakan bahwa keputusan dan kebijakan harus diambil pada tingkatan yang paling dekat dengan warga yang terdampak, dan hanya boleh dialihkan ke tingkat yang lebih tinggi apabila tingkatan yang lebih rendah tidak mampu menanganinya secara efektif. Prinsip ini berakar pada tradisi pemikiran Eropa, terutama dalam ajaran sosial Gereja Katolik dan kemudian diadopsi dalam hukum Uni Eropa.

Dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, prinsip subsidiaritas tercermin dalam sistem otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada kabupaten/kota untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat. Aminuddin Ilmar menyatakan bahwa prinsip subsidiaritas dalam konteks Indonesia harus dipahami sebagai prinsip yang mendorong penyelesaian masalah masyarakat pada tingkatan pemerintahan yang paling dekat dan paling mampu memberikan solusi yang efektif.

Relevansi prinsip subsidiaritas terhadap penelitian ini terlihat jelas, kebutuhan akan petugas pembantu keagamaan di desa-desa terpencil Kabupaten Ciamis adalah masalah lokal yang paling tepat

diselesaikan oleh pemerintah daerah setempat, bukan diatur secara seragam dari pusat. Dihapuskannya P3N melalui instruksi pusat dan kemudian diisinya kekosongan hukum tersebut melalui Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 merupakan manifestasi dari prinsip subsidiaritas dalam praktik.

1.2.6. Tujuan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal melalui berbagai fungsi yang diembannya. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan bahwa tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

1. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan fungsi utama dan tujuan primer pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam konteks Kabupaten Ciamis, pelayanan publik di bidang keagamaan termasuk pelayanan pencatatan nikah

merupakan kebutuhan esensial masyarakat yang harus terpenuhi secara merata di seluruh wilayah, termasuk di desa-desa terpencil yang jauh dari kantor KUA kecamatan.

2. Partisipasi Rakyat

Pemerintahan daerah juga bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menekankan pentingnya partisipasi masyarakat desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan desa. Partisipasi rakyat bukan sekadar formalitas demokratis, melainkan merupakan mekanisme substantif untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat lokal.

3. Efisiensi

Tujuan efisiensi dalam pemerintahan daerah berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya yang tersedia secara optimal untuk menghasilkan pelayanan publik dengan kualitas terbaik. Robert Dahl menekankan bahwa desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dengan cara membawa pengambilan keputusan lebih dekat kepada warga yang dilayani.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan kerangka bagi

pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya keuangan secara efisien dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

4. Demokrasi

Pemerintahan daerah juga bertujuan untuk memperkuat demokrasi di tingkat lokal (*local democracy*). Desentralisasi dipandang sebagai instrumen demokratisasi yang memungkinkan warga negara untuk berpartisipasi lebih aktif dalam pemerintahan, mengawasi penggunaan kekuasaan, dan meminta pertanggungjawaban para penyelenggara pemerintahan daerah. Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung dan representasi DPRD, demokrasi lokal di Kabupaten Ciamis memberikan legitimasi demokratis yang kuat bagi produk hukum daerah seperti Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018.

1.3. Teori Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggara pemerintah daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang termasuk pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Penyelengaran Pemerintah Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur setaf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi

Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintah Urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan atau pemerintah desa/kelurahan.

Penyelengaran Pemerintah Daerah daam penyelenggaraan Pemerintah Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dapat dilihat dalam penjelasan Undang Uandang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

1. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan ketentuan, keserasian, keseimbangan dalam pengendalian penyelengraaan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur tidak

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi golongan dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
9. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

1.4. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan aktivitas normatif yang tidak dapat dipisahkan dari teori hukum dan filsafat hukum yang menjadi landasannya. Hans Nawiasky dalam teori jenjang norma menyatakan bahwa norma-norma hukum berjenjang dan

berlapis-lapis dalam suatu tatanan hierarki, di mana norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

1.4.1. Teori Keberlakuan Peraturan

Teori keberlakuan peraturan mengkaji dasar-dasar filosofis dan yuridis mengapa suatu peraturan mengikat dan berlaku bagi subjek hukum yang ditujunya. Dalam ilmu hukum dikenal tiga teori utama tentang keberlakuan norma hukum:

1. Teori Kekuasaan (*Machttheorie*)

Teori kekuasaan berpandangan bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan hukum terletak pada kekuasaan negara yang membuatnya. Hukum berlaku karena ada kekuasaan yang memaksakan berlakunya. Lon L. Fuller, meskipun mengkritisi pandangan ini, mengakui bahwa kekuasaan merupakan salah satu komponen yang tidak terpisahkan dari sistem hukum yang efektif.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Bupati Ciamis, teori kekuasaan tercermin pada kewenangan Bupati sebagai kepala daerah untuk menetapkan peraturan bupati berdasarkan ketentuan Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kekuasaan yang melandasi berlakunya Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 berasal dari kewenangan konstitusional pemerintah daerah.

2. Teori Pengakuan (*Anerkennungstheorie*)

Teori pengakuan berpandangan bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan hukum bergantung pada pengakuan (*Anerkennung*) dari subjek hukum yang ditujunya. Hukum berlaku bukan semata-mata karena dipaksakan, melainkan karena diterima dan diakui keberlakuannya oleh masyarakat. H.L.A. Hart dalam *The Concept of Law* mengembangkan konsep ini melalui teori *rule of recognition*, yang menyatakan bahwa suatu norma diakui sebagai hukum karena memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh norma dasar yang diakui bersama.

Berkaitan dengan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis, teori pengakuan menjadi relevan karena efektivitas peraturan tersebut sangat bergantung pada penerimaan dan kepatuhan masyarakat dan aparatur pemerintah desa. Kasus pemberhentian P3N oleh Kepala Desa Mangkubumi yang menjadi latar penelitian ini sebagian bersumber dari kurangnya pemahaman tentang norma-norma yang berlaku, sehingga menunjukkan pentingnya dimensi pengakuan dalam keberlakuan peraturan.

3. Teori Pemeriksaan (*Geltungstheorie*)

Teori pemeriksaan (*Geltungstheorie*) atau yang juga dikenal sebagai teori validitas berpandangan bahwa keberlakuan suatu norma hukum bergantung pada kesesuaiannya dengan norma

yang lebih tinggi. Suatu peraturan dinyatakan berlaku (valid) apabila memenuhi persyaratan formal (dibentuk oleh organ yang berwenang melalui prosedur yang benar) dan persyaratan material (substansinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi).

Maria Farida Indrati menyatakan bahwa dalam sistem hukum Indonesia, teori pemeriksaan dioperasionalisasikan melalui mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Agung (untuk peraturan di bawah undang-undang) dan Mahkamah Konstitusi (untuk undang-undang). Apabila suatu peraturan bupati dinyatakan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau dinyatakan tidak berlaku.

1.4.2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan prinsip-prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam setiap tahap pembentukan peraturan, mulai dari perencanaan hingga pengundangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 mengatur secara eksplisit asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang harus tercermin dalam setiap produk hukum.

1. Asas Kemanusiaan

Berdasarkan Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, asas kemanusiaan mengandung makna 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.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Bupati Ciamis Nomor 13 Tahun 2018, asas kemanusiaan menuntut agar pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian petugas pembantu keagamaan memperhatikan hak-hak petugas sebagai individu yang bermartabat, termasuk hak atas kepastian hukum dalam hal pengangkatan dan pemberhentian. Kekosongan norma tentang mekanisme pemberhentian pada Pasal 11 ayat (1) dan (2) merupakan pelanggaran terhadap asas kemanusiaan karena membuka potensi perlakuan sewenang-wenang.

2. Asas Kebangsaan

Asas kebangsaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas kebangsaan dalam pembentukan Peraturan Bupati Ciamis relevan dalam konteks pengakuan keberagaman praktik

keagamaan dan budaya yang hidup di 258 desa/kelurahan di Kabupaten Ciamis. Pengaturan tentang petugas pembantu keagamaan harus menghormati keberagaman ini sambil tetap berada dalam kerangka hukum nasional dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Penerapan asas kekeluargaan dalam Peraturan Bupati Ciamis Nomor 13 Tahun 2018 dan revisinya menuntut agar setiap keputusan tentang pengangkatan atau pemberhentian petugas pembantu keagamaan diambil melalui musyawarah yang melibatkan berbagai pihak terkait, termasuk BPD, LPM, MUI desa/kelurahan, dan Kepala Desa/Lurah. Hal inilah yang menjadi dasar usulan penambahan Pasal 11 ayat (3) yang mempersyaratkan adanya Berita Acara pertemuan sebelum pemberhentian dilaksanakan.

4. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Asas Bhinneka Tunggal Ika mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan,

kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kabupaten Ciamis dengan karakteristik wilayahnya yang beragam mencakup 27 kecamatan dengan kondisi geografis, demografis, dan budaya yang berbeda merupakan wilayah yang membutuhkan pengaturan yang sensitif terhadap keberagaman. Asas Bhinneka Tunggal Ika dalam Peraturan Bupati Ciamis Nomor 13 Tahun 2018 menuntut agar ketentuan tentang petugas pembantu keagamaan dapat mengakomodasi keberagaman kondisi desa/kelurahan di Kabupaten Ciamis, mulai dari daerah perkotaan seperti Kecamatan Ciamis hingga daerah terpencil di perbatasan dengan bekas wilayah yang kini menjadi Kabupaten Pangandaran.

Menurut Bagir Manan¹⁵ yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in matriele zin* melukiskan pengertian Perundang-undangan dalam arti matril yang esensi atau intinya antar lain sebagai berikut :

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis.

Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht* *written law*).

- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang

¹⁵ Mahandra Kurniawan, dkk, Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007) Cet Ke 1 h5

membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).

- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa kongkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprato menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislaton, wetgeving atau gezetzgebbung*) mempunyai dua pengertian :¹⁶

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut :¹⁷

- a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

secara antribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.

- b. Kedua berarti keseluruhan produk peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang dan mengikat secara umum.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dinyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)
- c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Peganti Undang Undang (Perpu)
- d. Peraturan Pemerintah (PP);
- e. Peraturan Presiden (Perpres);
- f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi;
- g. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/ Kota.

UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menentukan dengan tegas bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa segala tindakan pemerintah maupun masyarakat harus berdasarkan hukum.

Dalam mengatur kehidupan masyarakat produk hukum yang dapat dihasilkan adalah produk hukum nasional maupun produk hukum daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah merupakan istilah yang lazim di pakai. Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan kata *legal*, Berarti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau berarti hukum.

Kata draft dalam kamus Inggris Indonesia¹⁸ diartikan sebagai konsep drafiting adalah pengonsepan atau perancangan. Jadi legal drafting adalah pengonsepan hukum atau perencanaan hukum yang berarti cara penyusunan rancangan peraturan sesuai teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan.

Burkhardt Krems¹⁹ menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rehtsssetzung*) meliputi dua hal pokok yaitu :

1. Kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) disatu pihak.

¹⁸ Jhon M.Echolis dan Hasan Shadily, 1997, Kamus Inggris-Indonesia, hlm 149

¹⁹ A. Hamid. S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintshan Negara," Disertasi Doktor UI (Jakarta : 1990) hlm. 317.

2. Kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*from der regeling*). Pembentukan perundang-undangan merupakan kegiatan inter disipliner.

Bahwa fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya. Karena dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern. Tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Pasal 1 angka 1 UU No.12 Tahun 2011 menentukan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah perbuatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Bahwa yang yang dimaksud dengan pembentukan produk hukum daerah adalah perbuatan pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.

Berdasarkan uraian di atas maka dengan demikian kata pembentukan berarti proses, pembuatan, cara membentuk. Itu menunjukan bahwa kata pembentukan memiliki makna yang luas ,

tidak sekedar berkaitan dengan hal-hal yang bersifat teknis, melainkan juga mencakup aspek substansi.

Pasal 1 angka 2 Undang-undang Tahun 2011 menentukan bahwa yang dimaksud dengan 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.

Bahwa berdasarkan definisi tersebut maka suatu peraturan baru dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika :

1. Merupakan keputusan tertulis;
2. Memuat norma hukum;
3. Mengikat umum;
4. Dibentuk oleh pejabat berwenang;
5. Dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

1.4.3. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Produk Hukum Daerah menurut Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Pada Pasal 3 menentukan bahwa produk hukum daerah yang membentuk peraturan terdiri dari :

1. Peraturan Daerah (Perda) atau nama lainnya terdiri dari perda provinsi dan perda kabupaten/ kota.
2. Peraturan Kepala Daerah (Perkada), terdiri dari Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan walikota.
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) terdiri dari Peraturan Bersama Gubernur, Peraturan Bersama Bupati dan Peraturan Bersama walikota.
4. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), terdiri dari Peraturan DPRD Provinsi, Peraturan DPRD Kabupaten dan Peraturan DPRD Kota.

Pengertian Hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Dengan demikian komponen sistem hukum terdiri dari :

1. Asas-asas dan kaedah;
2. Kelembagaan hukum
3. Proses-proses perwujudan kaidah hukum.

Dalam prespektif pembentukan perturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri sub-sub sistem yaitu :

1. Lembaga Pembentuk (*Law Making Institutins*)
2. Lembaga-lembaga pelaksana (*Implementing institusions*)

3. Pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut
(*Rule Occupants*)

Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut :

1. Materi hukum (tatanan hukum) yang didalamnya terdiri dari: pencanaan hukum, pembentukan hukum, peneliian hukum dan pengembangan hukum. Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan yang dapat berbeda dari waktu kewaktu karena adanya, kepentingan dan kebutuhan.
2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluh 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 pejabat dan Pendidikan hukum.

Memandang Hukum sebagai sesuatu sistem bahwa sistem hukum tiga unsur yaitu :

1. Unsur Idiil terdiri dari aturan-aturan, kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuridis disebut dengan sistem hukum.
2. Unsur Oprasional terdiri dari keseluruhan oganisasi dan lembaga-lembaga yang didirikan dalam satu sistem hukum .

3. Unsur actual adalah putusan-putusan dan perbuatan kongkrit yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari pengembangan jabatan maupun dari warga masyarakat, yang didalamnya terdapat sistem hukum tersebut.

Menurut HS Natabaya²⁰ yang dimaksud sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh, mempengaruhi, dan tepadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari : asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarkie, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Bahwa *Good legislation* atau Peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di daerah, karena akan menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan memiliki pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/ jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan

²⁰ H.S. Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), hlm 32-33

perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dilaksanakan.

Membentuk peraturan perundang-undangan, dalam kaitannya harus memenuhi tiga landasan yaitu :

1. Landasan berlaku secara filosofis adalah bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis, atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.
2. Landasan keberlakuan secara sosiologis (*sociologische grondsag*) adalah bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.
3. Landasan keberlakuan secara yuridis (*juridische gronslag*) adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.

Perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah Bahasa dalam peraturan perundang-undangan. Prinsipnya semua produk hukum yang dihasilkan harus dapat dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat yang menjadi sasaran, jika tidak maka akan berdampak kepada ketaatan maupun

kepatuhan masyarakat, sehingga harus dipahami dan dimengerti oleh masyarakat sehingga hal-hal yang diatur dapat dilaksanakan. Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus lugas dalam artian tegas, jelas dan pengertiannya mudah di mengerti oleh semua orang.

Demikian pula dalam perumusannya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat teknik penulisan maupun pengerjaannya.

Bahawa dalam prodak hukum jangan mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan, menunjukan beberapa asas seperti :

1. *Lex Superior Derogat Legi Inferior* adalah asas hukum yang menyatakan peraturan lebih tinggi mengesampingkan peraturan lebih rendah. Peraturan rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Ini menjaga hierarki, kepastian hukum, dan konsistensi. Jika bertentangan, aturan tingkat atas wajib didahulukan.
2. *Lex Specialis Derorat Legi Generalis* adalah asas hukum yang menyatakan bahwa aturan hukum khusus (*lex specialis*) mengesampingkan aturan hukum umum (*lex generalis*) jika keduanya mengatur hal yang sama. Asas ini bertujuan

memberikan kepastian hukum dan menyelesaikan konflik norma, dengan syarat peraturan berada pada hierarki yang sederajat.

3. *Lex Posterior Derogat Legi Priori* adalah asas hukum yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan, membatalkan, atau tidak berlakunya peraturan yang lama, jika keduanya sederajat dan mengatur materi yang sama. Asas ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan memastikan peraturan tetap relevan dengan perkembangan zaman.