

Aspek Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Ahmad Rifai

Pengacara, CICERO Law Office, Indonesia

Al Khanif

Universitas Jember, Indonesia

Kukuh Budi Mulya

Universitas Jember, Indonesia

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk meneliti aspek-aspek hak asasi manusia (HAM) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Latar belakang dari penulisan ini didasari pada muatan norma konstitusi yang salah satunya menyatakan salah satu unsur negara hukum yakni adanya pemenuhan terhadap HAM di dalam peraturan perundang-undangan. Namun sayangnya, norma tersebut tidak sejalan dengan realitasnya khususnya pada mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Ada beberapa regulasi yang justru menjadi antithesis pemajuan HAM di Indonesia. Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini menyimpulkan bahwa urgensi nilai HAM menjadi landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia karena nilai HAM bersifat kodrati dan kedudukannya telah diamanatkan dalam UUD 1945. Kedua, bahwa masih ditemukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah yang belum menerapkan aspek HAM. Ketiga, bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan ini dilakukan oleh Direktorat Instrumen HAM Direktorat sebagai upaya untuk mengisi kekosongan hukum atas suatu kebutuhan masyarakat akan HAM Direktorat Instrumen HAM.

Kata Kunci: Hak Asasi Manusia, Negara Hukum, Peraturan Perundang-undangan.

Abstract

The title of this article is *the Human Rights Aspects In The Establishment Of Law Regulations In Indonesia*. The background of this writing is *whereas in the constitution, one of the elements of a rule of law is the fulfillment of human rights in it, so that in this case the red thread can be drawn in this research there are still problems in the implementation of norms for the formation of laws and regulations in Indonesia*. This study uses a *normative juridical, the problem approach used is a statute approach and a conceptual approach*. Based on the result of this research, first, that the urgency of human rights values is the basis for forming laws and regulations in Indonesia because human rights values are natural and its position has been mandated in the 1945 Constitution. Second, that laws and regulations are still found both at the central and regional levels those who have not implemented human rights aspects. Third, that the drafting of this legislation was carried out by the Directorate of Human Rights Instruments as an effort to fill the legal vacuum for a public need for human rights, the Directorate of Human Rights Instrument.

Keywords: *Human Rights, State Law, Legislation.*

I. PENDAHULUAN

Hak asasi manusia/HAM telah diterima secara internasional sebagai konsep yang universal.¹ Konsekuensi penerimaan tersebut menjadi tanggung jawab bagi negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) untuk menerapkan prinsip-prinsip universalisme tanpa menghilangkan nilai-nilai kearifan lokal dalam masing-masing negara anggota PBB. Aktualisasi pengakuan hak asasi manusia oleh negara-negara anggota PBB dapat dilakukan dengan cara amandemen terhadap konstitusi negara dan membuat atau mengadakan perubahan peraturan perundang-undangan negaranya melalui penyesuaian nilai-nilai lokal yang ada bagi masing-masing negara.

Indonesia sebagai negara anggota PBB dituntut untuk meratifikasi konvenan-konvenan PBB yang berkenaan dengan HAM dan meletakkannya dalam undang-undang serta mereview dan membentuk beberapa perundang-undangan yang mengakomodir nilai-nilai tentang HAM. Konvenan-konvenan PBB tersebut antara lain tentang Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia) yang ditetapkan dengan Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1998. Kemudian beberapa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan di Indonesia terkait HAM yakni Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM dan puncaknya amandemen UUD Tahun 1945.²

Indonesia pada prinsipnya telah berupaya untuk mengintegrasikan upaya pemajuan HAM melalui kebijakan hukum nasional. Hal ini dapat dilihat dari “asas kemanusiaan” yang harus menjadi pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah dicabut oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penelitian ini, penulis memaparkan titik fokus permasalahan sebagaimana disampaikan oleh Bayu Dwi Anggono bahwa terdapat enam kriteria untuk regulasi yang berkualitas, dalam hal ini penulis mengambil studi perbandingan di Belanda, penulis beranggapan bahwa Indonesia masih mengadopsi nilai-nilai aturan yang dibentuk oleh Belanda, salah satu kriterianya yakni kepatuhan hukum atau legal compliance, yakni apakah peraturan yang diusulkan sah menurut hukum, mematuhi prinsip-prinsip hukum dan berhubungan dengan nilai-nilai yang ada dalam konstitusi.³

Kemudian, penulis menganalisa, bahwasannya di dalam konstitusi, salah satu unsur negara hukum adalah adanya pemenuhan terhadap hak asasi manusia di dalamnya, sehingga dalam hal ini dapat ditarik benang merah dalam penelitian ini masih adanya permasalahan dalam implementasi norma pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengenai pemenuhan HAM, wadah pemenuhan dijaminnya HAM di Indonesia diantaranya saat proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut berlaku, dimana pembentukan

¹ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi; Human Rights in Democratic Rechtsstaat* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) h. 77.

² *Ibid*, h. 79.

³ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014) h. 261.

undang-undang merupakan salah satu dari unsur yang wajib ada dalam suatu negara hukum di Indonesia, dimana menurut para perumus UUD NRI 1945, serta menurut doktrin, atau pendapat para pakar, adalah *weittmatighheid van bestuur* atau asas legalitas. Pengertian asas legalitas itu sendiri adalah segala tindakan pemerintah yang 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 peraturan atau *rules and procedures (regels)*.

Beralih kembali pada kehadiran institusi nasional HAM sangatlah diperlukan untuk memastikan adanya jaminan pemajuan dan pemenuhan HAM. Selain itu, negara juga harus memastikan adanya mekanisme pembentukan regulasi yang memuat standar dan norma HAM. Tanpa adanya regulasi yang memadai, upaya untuk memajukan HAM di Indonesia yang menjadi otoritas pemerintah dan Komnas HAM akan sulit dicapai.

Berdasarkan asas kemanusiaan yang diatur dalam tiga undang-undang tersebut di atas, pembuat undang-undang wajib memastikan semua produk hukum mereka telah sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Selain itu, untuk menjamin perlindungan penghormatan HAM, Indonesia telah memiliki Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai hukum materiil dan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai hukum formilnya.

Kemudian, pertanyaannya adalah apakah masih ada peraturan perundang-undangan yang melanggar serta tidak memenuhi aspek Hak Asasi Manusia sehingga haruslah dibatalkan. Hal ini patut untuk dikaji dan diketahui masih ada beberapa Perundang-undangan serta Peraturan Daerah yang dibatalkan karena melanggar serta tidak memuat aspek Hak Asasi Manusia. Salah satu peraturan Perundang-Undangan yang di batalkan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA). Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan keberlakuan secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA) karena tidak memenuhi enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa sumber daya air sebagai bagian dari hak asasi, sumber daya yang terdapat pada air juga diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan lainnya, seperti untuk pengairan pertanian, pembangkit tenaga listrik, dan untuk keperluan industri, yang mempunyai andil penting bagi kemajuan kehidupan manusia dan menjadi faktor penting pula bagi manusia untuk dapat hidup layak. Negara masih tetap memegang hak penguasaan atas air menjadi syarat yang tak dapat ditiadakan dalam menilai konstusionalitas UU SDA. Jaminan ini terlihat dalam enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Keenam prinsip dasar tersebut, yakni pengguna sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat tidak dibebani biaya jasa pengelolaan sumber daya air, sepanjang pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat di atas diperoleh langsung dari sumber air.

Selain hal tersebut adapula Peraturan Daerah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pengambilan Air Bawah Tanah yang dibatalkan dengan Keputusan Menteri Dalam

Negeri Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pengambilan Air Bawah Tanah (Retribusi Izin Pengambilan Air Bawah Tanah). Pembatalan ini dikarenakan Perda tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena kewenangan pemberian izin penyedia, peruntukan, penggunaan dan pengusahaan air tanah serta sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu wilayah Kabupaten/Kota adalah kewenangan Kabupaten/Kota.

II. PEMBAHASAN

A. Urgensi Nilai Hak Asasi Manusia Menjadi Landasan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Istilah hak-hak asasi manusia dalam beberapa bahasa asing dikenal dengan sebutan sebagai berikut: *droit de l'home* (Perancis) yang berarti hak manusia, *human right* (Inggris) atau *mensen rechten* (Belanda), yang dalam Bahasa Indonesia disalin menjadi hak-hak kemanusiaan atau hak asasi manusia.⁴ Hak asasi manusia pada hakikatnya merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia yang bersifat melekat pada diri manusia bersifat kodrati, universal dan abadi. Sehingga tidak ada badan apapun yang dapat mencabut hak itu dari tangan pemiliknya. Demikian pula tidak ada seorangpun diperkenankan untuk merampasnya, serta tidak ada kekuasaan apapun yang boleh membelenggunya.⁵

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mendefinisikan HAM sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Karena HAM bersifat kodrati, sebenarnya tidak memerlukan legitimasi yuridis untuk diberlakukannya dalam suatu sistem hukum nasional maupun internasional. Sekalipun tidak ada perlindungan dan jaminan konstitusional terhadap HAM, hak tersebut tetap eksis dalam setiap diri manusia. Gagasan HAM yang bersifat teistik ini diakui kebenarannya sebagai nilai yang paling hakiki dalam kehidupan manusia. Namun karena sebagian besar tata kehidupan manusia bersifat sekuler dan positivistik, maka eksistensi HAM memerlukan landasan yuridis untuk diberlakukan dalam mengatur kehidupan manusia.⁶ Sehingga pemerintah bertanggung jawab menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan dan memajukan HAM yang diatur dalam peraturan perundang-undangan meliputi langkah implementasi yang efektif di bidang hukum, sipil, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan negara.

⁴ Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 45 dalam Paradigma Reformasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001) h. 83.

⁵ Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

⁶ Salman Luthan, *Proyeksi Harmonisasi Konvensi Menentang Penyiksaan Dengan Hukum Pidana Nasional* (Yogyakarta: Departemen Hukum Internasional FH UII dengan ELSAM, 1995).

1. *Keterkaitan Nilai Hak Asasi Manusia Dalam Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*
“Without positive action by legislation, and positive law more generally, many human rights would fail to be realized.” Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa salah satu upaya untuk mewujudkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah salah satu hal penting dalam pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik. Agenda penting Pemerintah terkait peraturan perundang-undangan saat ini adalah penyelarasan secara hierarki dan kesesuaian muatan dalam peraturan perundang-undangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Acuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan adalah sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa salah satu asas materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kemanusiaan. Hal ini menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus menjamin diantaranya nilai penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan dan pemajuan hak setiap warga negara sebagai subjek hukum. Nilai dan prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) harus tertuang dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dan dipahami oleh setiap pihak yang berwenang dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan perundang-undangan, Pemerintah selalu berdasarkan pada panduan yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah diatur bahwa setiap undang-undang harus memiliki konsiderans dan dasar hukum. Internalisasi norma HAM di dalam pembentukan undang-undang sejatinya diawali dari 2 (dua) aspek tersebut yakni konsideran dan dasar hukum.

Konsiderans memiliki 3 (tiga) unsur, yakni unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis. Filosofis bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Unsur filosofis yang bersumber dari Pembukaan UUD 1945 yang tidak dapat lepas dari tujuan bernegara yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Begitu juga unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Hal ini tidak luput dari kebutuhan HAM karena suatu peraturan dibentuk sebagai wujud kebutuhan masyarakat. Sedangkan unsur yuridis umumnya berisi mengapa perlu undang-undang tersebut dibentuk.

Sedangkan dasar hukum, berisi dasar kewenangan dan amanat pembentukan undang-undang, tidak dapat lepas dari UUD 1945 dan Ketetapan MPR (TAP MPR) sebagai hierarki yang lebih tinggi dari undang-undang. Validitas norma di dalam undang-undang bersumber

⁷ Grégoire Webber et al, *Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation* (Cambridge University Press, 2018) h. 19.

dan tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya. Dengan demikian, sejatinya aspek HAM selalu menjadi bagian yang dipertimbangkan, karena di dalam UUD 1945 terdapat Bab XA tentang “HAK ASASI MANUSIA” yang linier pula dengan pengaturan mengenai HAM yang ada dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

2. *Integrasi Materi Muatan Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) merupakan dasar yang memuat mekanisme formil dan materil dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pasal 1 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Peraturan Perundang-Undangan merupakan 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. Pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Hierarki peraturan perundang-undangan menganut asas *Lex Superior Derogate Legi Inferior* yang menggambarkan bahwa kekuatan hukum setiap peraturan perundang-undangan berbeda-beda menurut tingkatannya. Peraturan yang secara hierarki berada pada posisi lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada pada posisi lebih tinggi. Selain asas tersebut, terkait eksistensi peraturan perundang-undangan terdapat pula asas *Lex Spesialis Derogate Legi Generali* yaitu peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum dan asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu peraturan yang baru meniadakan peraturan yang lama.

HAM adalah hak konstitusional yang telah dimandatkan oleh konstitusi. Upaya mengintegrasikan HAM dalam peraturan perundang-undangan adalah mengikutsertakan pihak pemangku hak untuk memastikan bahwa HAM mereka diinkorporasikan, selain itu dituntut pula bagi perancangan peraturan perundang-undangan untuk memahami betul sistem hukum dan nilai HAM yang dianut Indonesia. Materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pasal 6 ayat (1) huruf b UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa salah satu asas yang harus ada dalam peraturan perundang-undangan adalah asas “kemanusiaan”, hal ini berarti 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. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 24 Tahun 2017 telah memuat materi muatan HAM yang menjadi alat ukur peraturan perundang-undangan dari perspektif HAM. Hal ini bermanfaat untuk meminimalisir eksistensi peraturan perundang-undangan yang tidak berperspektif HAM.

B. Penerapan Aspek Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan di Indonesia

Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara yakni pemerintah sebagai ciri dari negara hukum. Berlandaskan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum sehingga HAM sebagai hak dasar yang melekat pada individu tidak dapat dirampas dan dicabut keberadaannya sehingga wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia. Dasar perlindungan atas HAM di Indonesia termuat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea IV, Bab XA Undang-undang Dasar 1945 (Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J), dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁸

Salah satu masalah penting yang saat ini menjadi agenda Pemerintah adalah penataan peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut meliputi peraturan yang tumpang tindih, kemudian proses pembuatannya yang tidak mengikuti sistem yang baku dan permasalahan substansi yang tidak berperspektif Hak Asasi Manusia (HAM). Peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem hukum yang berfungsi menciptakan hukum sesuai dengan ruang lingkupnya yaitu mengatur, menetapkan dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Terhadap peristiwa tersebut, pemerintah mengundang Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlandaskan pada semangat pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*).

Sebagai negara hukum, seluruh aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui pengesahan rancangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Presiden Republik Indonesia pada 12 Agustus 2011 yang termuat dalam lembaran negara Nomor 82 Tahun 2011 oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 yang dinilai sudah tidak relevan dengan perkembangan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat dalam rangka memberikan peraturan perundang-undangan yang baik.⁹

Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun demikian, ruang lingkup materi muatan (substansi yang diatur) dalam Undang-undang ini diperluas tidak saja Undang-undang tetapi mencakup juga Peraturan Perundang-undangan lainnya,

⁸ Titon Slamet Kurnia, *Reparasi terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005) h. 23.

⁹ Konsideran “menimbang” huruf C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

selain Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Salah satu materi pokok dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ialah penerapan Pasal dan 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan bahwa asas materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Hal ini menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus menjamin penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan dan pemajuan (P5 HAM) setiap hak yang dimiliki warga negara sebagai salah satu subjek hukum. Nilai dan prinsip HAM harus tertuang dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dan dipahami oleh setiap pihak yang berwenang dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Muatan asas tersebut mengindikasikan adanya syarat implementasi HAM dalam setiap peraturan perundang-undangan.

Pada realitasnya, masih banyak peraturan perundang-undangan yang tidak memuat asas dan melanggar HAM dalam substansinya sehingga dimohonkan uji materiil atau pengujian norma kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan sistem hukum dan peradilan di Indonesia terjadi sejalan dengan dilakukannya perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945. Hasil amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 membangun lembaga baru dalam sistem kekuasaan kehakiman, yaitu membentuk Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan Komisi Yudisial sebagai penegak kehormatan hakim.¹⁰ Tentang kewenangan judicial review peraturan perundang-undangan, konstitusi memilah pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹¹

Menurut Mahfud MD, kompetensi pembagian kewenangan judicial review kedua lembaga kehakiman tersebut idealnya, Mahkamah Konstitusi menangani konflik peraturan perundang-undangan, guna menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan.¹² Lembaga ini sebaiknya hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya. Oleh sebab itu, kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seharusnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Sedangkan Mahkamah Agung menangani konflik antar-orang dan/atau badan hukum dan/atau lembaga termasuk konflik tentang hasil pemilu, konflik antara lembaga negara, perkara pembubaran partai politik dan pernyataan Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden baik karena pelanggaran atas hal-hal tertentu yang ditemukan di dalam Undang-undang Dasar maupun karena terjadinya sesuatu yang menyebabkannya tidak lagi memenuhi syarat. Terhadap kemungkinan adanya benturan dalam pelaksanaan masing-masing kewenangan tersebut,

¹⁰ Imam Soebechi, *Hak Uji Materi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016) h. 99-100.

¹¹ *Ibid.*

¹² Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2010) h. 134.

pembentuk undang-undang telah mengantisipasi peluang tersebut dengan Pasal 55 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

Menyikapi pembagian kewenangan dalam uji materiil sebuah peraturan perundang-undangan, maka sesuai dengan Pasal 9 Undang-undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka penulis akan menguraikan dan menganalisis 4 (empat) peraturan perundang-undangan yang tidak memuat materi atau melanggar HAM pada pihak-pihak tertentu sehingga diajukan permohonan pengujian norma kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

1. Pengujian Undang-undang terhadap UUD NRI 1945 oleh Mahkamah Konstitusi

Dasar hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 terdapat dalam salah satu frasa Pasal 24 huruf c Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Uraian pasal tersebut menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum. Terdapat 2 (dua) Peraturan perundang-undangan yang dimohonkan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi dan akan penulis analisis.

Pertama ialah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-X/2012 dengan pemohon bernama H. Hamdani Prayogo selaku tukang gigi yang mengajukan uji materiil Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran terhadap UUD NRI 1945. Permasalahan dan kerugian pemohon terdapat pada Pasal 73 ayat (2) yang berbunyi “Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau izin praktik” dan terhadap pelanggaran pasal tersebut dikenakan sanksi dalam Pasal 78 yakni “Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)”.

Akibat berlakunya materi muatan pada undang-undang tersebut, mengakibatkan kekaburan norma atau multitafsir karena profesi tukang gigi yang sebelumnya diakui dan diatur secara khusus melalui peraturan Menteri kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/V/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi berpotensi melanggar Pasal 73 ayat (2) karena pekerjaan tukang gigi sebagai pembuat dan pemasangan gigi tiruan lepas pasang yang menggunakan bahan akrilik yaitu bahan kimia yang digunakan oleh kedokteran sebagai bahan dasar

membuat gigi tiruan lepas pasang. Tukang gigi dapat dikategorikan membuat alat dan metode pembuatan gigi lepas tiruan sebagaimana alat dan bahan juga digunakan oleh dokter gigi namun tukang gigi tidak memiliki Surat Tanda Register (STR), maka pelanggaran atas hal tersebut dikenakan pidana penjara 5 Tahun dan denda Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah). Terhadap keadaan tersebut, tidak ada kepastian hukum kepada tukang gigi yang mempengaruhi pendapatan ekonomi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dari H. Hamdani Prayogo selaku pemohon untuk seluruhnya dengan uraian pasal dikecualikan untuk tukang gigi yang mendapat izin praktik dari pemerintah. Putusan uji materiil tersebut mengindikasikan adanya pelanggaran asas kemanusiaan dan kepastian hukum pada materi muatan dalam Undang-undang Nomor 29 tahun 2004 tentang praktik kedokteran seperti yang disyaratkan oleh Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b, bahwa asas kemanusiaan diperuntukkan 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. Melalui beberapa pasal yang dalam UU praktik kedokteran tersebut, pembuat undang-undang secara perlahan mematikan ekonomi para tukang gigi sedangkan dalam konstitusi telah dijamin hak mendapat penghidupan yang layak secara ekonomi, melalui peristiwa tersebut maka negara dan undang-undang praktik kedokteran tidak memuat aspek HAM utamanya pada tukang gigi.

Negara dengan kekuasaannya mengatur semua sumber daya, termasuk di dalamnya sumber daya air dengan instrumen hak. Terkait dengan hal tersebut, Penjelasan Umum Undang-undang Sumber Daya Air menyatakan bahwa pengaturan hak atas air diwujudkan melalui penetapan hak guna air, yaitu untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan. Hak guna air dengan pengertian tersebut bukan merupakan hak kepemilikan atas air, tetapi hanya terbatas pada hak untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan sejumlah (kuota) air sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah kepada pengguna air, baik bagi pihak yang wajib memperoleh izin maupun yang tidak wajib memperoleh izin.

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, para pemohon mengajukan uji materiil Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber daya Air (SDA). Pada pokoknya para pemohon mendalilkan terkait hak guna air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari, pertanian rakyat dan kegiatan bukan usaha disebut dengan hak guna pakai air, sedangkan hak guna air untuk memenuhi kebutuhan usaha, baik penggunaan air untuk bahan baku produksi, pemanfaatan potensinya, media usaha, maupun penggunaan air untuk bahan pembantu produksi disebut dengan hak guna usaha air. Jumlah alokasi air yang ditetapkan tidak bersifat mutlak dan harus dipenuhi sebagaimana yang tercantum dalam izin, tetapi dapat ditinjau kembali apabila persyaratan atau keadaan yang dijadikan dasar pemberian izin dan kondisi ketersediaan air pada sumber air yang bersangkutan mengalami perubahan yang sangat berarti dibandingkan dengan kondisi saat ini. Hak guna pakai air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi dijamin oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Hak guna pakai air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan pertanian rakyat tersebut termasuk pula hak untuk mengalirkan air dari atau ke tanahnya melalui tanah

orang lain yang berbatasan dengan tanahnya. Pemerintah atau pemerintah daerah menjamin alokasi air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan pertanian rakyat tersebut dengan tetap memperhatikan kondisi ketersediaan air yang ada dalam wilayah sungai yang bersangkutan serta tetap menjaga terpeliharanya ketertiban dan ketenteraman.

Pada pertimbangannya, hakim berpendapat bahwa kebutuhan masyarakat terhadap air yang semakin meningkat mendorong lebih menguatnya nilai ekonomi air dibanding nilai dan fungsi sosialnya. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antar sektor, antarwilayah dan berbagai pihak yang terkait dengan sumber daya air. Di sisi lain, pengelolaan sumber daya air yang lebih bersandar pada nilai ekonomi akan cenderung memihak kepada pemilik modal serta dapat mengabaikan fungsi sosial sumber daya air. Berdasarkan pertimbangan tersebut, seharusnya undang-undang sumber daya air lebih memberikan perlindungan terhadap kepentingan kelompok masyarakat ekonomi lemah dengan menerapkan prinsip pengelolaan sumber daya air yang mampu menyelaraskan fungsi sosial, pelestarian lingkungan hidup dan ekonomi.

Di Indonesia, pemaknaan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat mengamanatkan bahwa dalam pandangan para pendiri bangsa, khususnya perumus Undang-undang Dasar Tahun 1945, air adalah salah satu unsur yang sangat penting dan mendasar dalam hidup dan kehidupan manusia atau menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagai salah satu unsur penting dalam kehidupan manusia yang menguasai hajat hidup orang banyak, air haruslah dikuasai oleh negara. Maka dalam pengusahaan air harus ada pembatasan yang sangat ketat sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa.

Pencabutan UU Sumber daya Air tersebut mengindikasikan bahwa tidak terpenuhinya asas pengayoman yang memuat setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat dan juga asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam pembentukan undang-undangnya, yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air lebih berpihak kepada investor dan swasta sehingga penerapan Pasal 33 ayat (3) bahwa Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat tidak diimplementasikan dan dimanfaatkan secara maksimal. Tarif biaya air dari distribusi pihak ketiga seperti PDAM masih terbilang tinggi sehingga keselarasan antara kepentingan masyarakat dan negara kurang terpenuhi, maka asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan sebagai aspek HAM dalam peraturan UU SDA tidak terpenuhi.

2. Pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang oleh Mahkamah Agung

Landasan hukum yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung dapat memiliki kewenangan melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terdapat dalam Pasal 24 a Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi,

menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sehubungan dengan pembagian kewenangan hak uji materiil, masing-masing Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi membatasi diri sepanjang kewenangan yang diberikan undang-undang kepada mereka.¹³ Terdapat 2 (dua) peraturan perundang-undangan yakni peraturan oleh Menteri Kesehatan dan peraturan daerah kabupaten Gresik yang akan penulis analisis.

Pertama, Putusan Mahkamah Agung Nomor 24 P/HUM/2012 dengan pemohon Mahendra Budiarti dan Arifin yang bertindak sebagai perwakilan dari Perkumpulan Tukang Gigi (PTGI) Jawa Timur melakukan uji materiil Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi terhadap Pasal 59 ayat (1), (2), (3) Jo Pasal 61 ayat (1), (2) Undang-undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan. Pada mulanya tukang gigi mendapat izin berpraktik melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 53/DPK/I/K/1969, namun pada perkembangannya terbit Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/Menkes/Per/V/1989 sebagai izin beraktifitas untuk tukang gigi yang sebelumnya sudah mempunyai izin tetapi Departemen Kesehatan tidak menerbitkan izin baru bagi tukang gigi sejak tahun 1989. Pada puncaknya, dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1871/ Menkes/Per/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/Menkes/Per/V/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi, maka terjadi diskriminasi dan upaya mematikan ekonomi para tukang gigi oleh negara melalui Kementerian Kesehatan untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai dengan bidang dan keahlian yang dimiliki oleh para Tukang Gigi. Kebijakan diskriminatif lainnya dilakukan oleh menteri kesehatan melalui Keputusan Menteri Kesehatan nomor 1076/MENKES/ SKNII/2003 tentang Penyelenggaraan Pengobatan Tradisional. Pasal 1 menyatakan; Pengobatan tradisional adalah pengobatan dan/atau perawatan dengan cara, obat dan pengobatnya yang mengacu kepada pengalaman, ketrampilan turun temurun, dan/atau pendidikan/pelatihan, dan diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Atas permohonan tersebut, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan pemohon bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 tanggal 5 September 2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Pasal 59 ayat (1), (2), (3) Jo Pasal 61 ayat (1), (2) Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku umum dan Memerintahkan kepada MENTERI KESEHATAN RI untuk mencabut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 Tanggal 5 September 2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/ MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi. Amar putusan tersebut didukung oleh pertimbangan hakim yang pada pokoknya menerangkan profesi Tukang Gigi adalah profesi turun temurun yang telah terdaftar berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan lama, tetapi tidak memiliki standar operasional prosedur maupun standar kompetensi dan menjadi kewajiban termohon agar profesi tukang gigi mendapat sarana standard kompetensi dan SOP dalam legalitasnya karena pemohon tidak memuat tukang gigi ke dalam pengobatan tradisional yang dapat dipahami

¹³ M Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) h. 96.

bahwa pengobatan tradisional adalah pengobatan dan/cara perawatan dengan cara yang mengacu pada pengalaman, keterampilan turun temurun. Sedangkan pekerjaan para pemohon sesuai dengan definisi pasal a quo. Karena Para Pemohon bisa melakukan pekerjaan merawat gigi tiruan dari keterampilan turun temurun orang tua para pemohon.

Dapat dipahami bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi merupakan kebijakan diskriminatif dan tidak memuat aspek HAM dalam materi muatannya yang telah diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi tidak memenuhi asas kemanusiaan dan asas keadilan. Asas kemanusiaan ialah 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. Hak mendapatkan penghidupan yang layak dengan bekerja sesuai keahliannya merupakan hak asasi yang harus dilindungi negara. Sedangkan kebijakan diskriminatif oleh kementerian kesehatan tidak memenuhi asas keadilan yakni setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Tindakan tersebut ditunjukkan dengan terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi sebagaimana dijelaskan bahwa keberadaan tukang gigi telah dilarang. Tindakan represif tersebut menunjukkan bahwa Kementerian kesehatan telah lalai dan membiarkan para tukang gigi serta tidak menyelenggarakan sarana upgrading kompetensi dan standar operasional. Hal tersebut menunjukkan tidak terpenuhinya aspek HAM dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/VI/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi.

Kedua, terdapat Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2014 dengan pemohon Eko Nyoman Hermanto dan Abdul Ghofar mengajukan permohonan uji materiil Pasal 38A Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum terhadap Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Awalnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum. Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2012 Nomor 12, tanggal 28 Februari 2012. Dalam implementasinya para pemohon ketika membayar pajak kendaraan membayar pajak kendaraan bermotor di Kantor SAMSAT Provinsi Jawa Timur, di Gresik sekaligus secara paksa dikenakan/harus membayar biaya parkir berlangganan atas kendaraan bermotor sebesar Rp15.000 selama setahun.

Mahkamah Agung mengabulkan uji materiil para pemohon dan menyatakan Pasal 38A Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum bertentangan dengan Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1

angka 64 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan menyatakan Pasal 38A Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Ketentuan Pasal 38 A Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum yang membedakan Pengenaan/Pembayaran biaya parkir antara kendaraan bermotor yang berpelat nomor kendaraan daerah dengan kendaraan bermotor yang berpelat nomor kendaraan luar daerah adalah ketentuan yang diskriminatif dan oleh karenanya bertentangan dengan pasal 4 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan tidak memenuhi asas kesamaan, kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, seperti tercantum dalam Pasal 6 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan pengenaan/pungutan biaya Parkir berlangganan, lebih-lebih dikenakan/dipungut di depan (awal tahun) serta dilakukan “secara paksa” bersamaan dengan pemilik kendaraan bermotor pada waktu membayar pajak kendaraan bermotor itu adalah bertentangan dengan batasan/pengertian Retribusi itu sendiri, seperti tercantum dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 Nomor 64, menyatakan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

C. Konsep Ke Depan Untuk Mengoptimalkan Aspek Hak Asai Manusia Menjadi Materi Muatan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang menganut konsep negara hukum yang telah dinetralkan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen dan dijelaskan pada penjelasannya bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Namun setelah dilakukan amandemen ketentuan yang ada pada penjelasan tersebut dimasukkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) dan berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” tanpa disebut *rechtstaat* ataupun *rule of law*. Berdasarkan pada hal tersebut Indonesia sebagai negara hukum berbentuk penggabungan unsur-unsur yang baik dari berbagai konsep yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Dalam hal ini contohnya adalah konsep negara Indonesia yang menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechtsstaat* sekaligus menerima prinsip rasa keadilan di dalam *rule of law*.¹⁴ Negara Indonesia memerlukan sebuah konsep negara hukum (khas dan khusus) Indonesia yang berasal dari nilai-nilai luhur yang ada dari Indonesia, bukan nilai-nilai yang ditransplantasikan oleh negara lain. Seperti dikemukakan oleh Carl Freiderich von Savigny, bahwa hukum merupakan perwujudan dari kesadaran hukum masyarakat sebagai *volkgeist* (jiwa bangsa).¹⁵

¹⁴ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013) h. 52.

¹⁵ Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak & Markus Y Hage, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010) h. 103.

Peraturan merupakan suatu konsep yuridis (legal concept) yang memiliki fungsi untuk mengabstraksi pengertian tentang keseluruhan kaidah (rules; norms) tertulis dan ditetapkan oleh otoritas yang berwenang yaitu negara. Untuk membedakan peraturan yang dibuat oleh negara dengan peraturan yang tidak dibuat oleh negara maka dalam bahasa teknis-yuridis buku di Indonesia ditambahkan ejektif ‘perundang-undangan’ (sehingga lengkapnya disebut ‘Peraturan Perundang-undangan’). Definisi Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 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. Fungsi peraturan perundang-undangan sendiri ialah untuk menetapkan kaidah atau memberikan bentuk formal terhadap kaidah yang dilakukan kepada para subjek hukum. Secara teoritis peraturan perundang-undangan merupakan instrumen untuk melakukan positivisasi kaidah yang dilakukan oleh otoritas yang berwenang.¹⁶ Dalam pandangan Martin Krygier, peraturan perundang-undangan merupakan “deliberately made laws” dengan pengertian “They are made at a particular time. They express the will of a particular, identifiable person or body of person.”¹⁷ Arti penting dari peraturan perundang-undangan sendiri ialah untuk menjadikan kaidah tersebut memiliki kekuatan mengikat yang lebih jelas. Misalnya dapat dibedakan dengan kaidah-kaidah lain seperti moralitas, adanya lembaga yang akan memastikan dikenakannya sanksi kepada pelanggaran, dan sebagainya.¹⁸ Kaidah merupakan keharusan (a must; an ought). Dimensi dari keharusan tersebut bersifat aktif maupun pasif. Dimensi aktif yaitu perintah, yang artinya keharusan untuk melakukan sesuatu. Dimensi pasif yaitu larangan, yang artinya keharusan untuk tidak melakukan sesuatu.

Pembentukan peraturan undang-undang di Indonesia yang berlaku secara positif sekarang ini adalah UU No. 12 Tahun 2011 yang memuat asas/prinsip hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas/Prinsip hukum tersebut di atur dalam Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 yaitu Asas Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kesusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, Keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan asas yang digunakan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan sudah menjadi kewajiban yang mutlak dalam pembentukannya untuk menggunakan asas/prinsip hukum agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk mempunyai kepastian yang memiliki keadilan dan manfaat bagi orang banyak.

Asas atau prinsip hukum merupakan landasan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik, jika suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dengan tidak mengindahkan Asas atau prinsip hukum tersebut, maka peraturan perundang-undangan tidak akan memberikan tujuan hukum yang baik, tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi orang banyak. Hak Asasi Manusia dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara, karena letaknya

¹⁶ Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia* (Bandung: CV Maju Mundur, 2016) h. 32.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

dalam konstitusi yang merupakan basic law, maka ketentuan-ketentuan mengenai HAM harus dihormati dan dijamin pelaksanaannya oleh negara. HAM merupakan landasan etis dan bersifat moral serta membatasi kebijakan legislasi dalam membentuk undang-undang, yang bertujuan untuk menghasilkan produk hukum (Undang-undang) supaya tidak jatuh dari kesewenang-wenangan. Dengan kata lain, Hak Asasi Manusia merupakan fungsi kontrol terhadap undang-undang. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh melanggar HAM karena itu bertentangan dengan asas kemanusiaan sebagai hukum yang berfungsi menjadi landasan etis dan bersifat moral yang membatasi kebijakan legislasi dalam membentuk undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Terdapat permasalahan penting saat ini yang menjadi agenda bagi pemerintah dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Permasalahan ini berupa kondisi serta tantangan Pemerintah dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang ada pada saat ini. Agenda bagi pemerintah berkaitan dengan permasalahan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tersebut berupa permasalahan peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, proses pembuatannya yang tidak mengikuti sistem yang baku serta permasalahan substansinya yang tidak berperspektif Hak Asasi Manusia (HAM). Selain hal tersebut terdapat pula permasalahan berupa belum seragamnya bentuk analisis Peraturan Perundang-undangan bernuansa HAM baik dari Ditjen HAM maupun dari Kantor Wilayah, belum adanya System Data Based Peraturan Berperspektif HAM, belum sepenuhnya Bidang HAM dan Perancang peraturan perundang-undangan yang memperhatikan nilai HAM dalam pembuatan peraturan, serta belum maksimalnya Bimtek dalam pelaksanaan Materi muatan HAM dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama perlindungan hak dalam memperoleh keadilan. Aspek Hak Asai Manusia harus dapat di optimalkan menjadi materi muatan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Karena hukum ada dari manusia dan untuk manusia sebagai subyek hukum. Peraturan perundangan-undangan dibentuk untuk manusia sehingga Hak Asasi Manusia harus diwujudkan dalam perlindungannya yang dilakukan oleh hukum. Oleh karena itu apabila dalam suatu peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk secara sah tidak mengedepankan HAM sebagai norma hukum tertinggi. Maka, peraturan perundang-undangan tersebut bukan merupakan produk hukum yang baik dan dapat dinilai sewenang-wenang.

III. KESIMPULAN

Muatan Hak Asasi Manusia di dalam peraturan perundang-undangan memiliki urgensi yang sangat penting karena merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Nilai hak asasi manusia menjadi landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di indonesia karena nilai HAM bersifat kodrati dan kedudukannya telah diamanatkan dalam UUD 1945 terdapat Bab XA tentang "HAK ASASI MANUSIA" yang linier pula dengan pengaturan mengenai HAM yang ada dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan salah satu upaya untuk mewujudkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.

Produk hukum pada Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber daya Air (SDA) terhadap UUD NRI Tahun 1945 masih belum memenuhi aspek hak asasi manusia sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibutuhkan tahap pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perundang-undangan berupa materi muatan hak asasi manusia yang menjadi acuan dalam rangka pengaturan dan pembatasan hak asasi manusia. Banyak peraturan perundang-undangan yang belum berperspektif hak asasi manusia sehingga perlu diatur secara komprehensif dan khusus yang penerapannya disesuaikan dengan berbagai instrumen yang mengatur hak asasi manusia, baik nasional maupun internasional.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.*
- Konsideran “menimbang” huruf C Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
- Anggono, Bayu Dwi, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014).
- Harahap, M Yahya, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).
- Kurnia, Titon Slamet, *Sistem Hukum Indonesia* (Bandung: CV Maju Mundur, 2016).
- Luthan, Salman, *Proyeksi Harmonisasi Konvensi Menentang Penyiksaan Dengan Hukum Pidana Nasional* (Yogyakarta: Departemen Hukum Internasional FH UII dengan ELSAM, 1995).
- Marsudi, Subandi Al, *Pancasila dan UUD 45 dalam Paradigma Reformasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001).
- MD, Moh Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2010).
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013).
- Qamar, Nurul, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi; Human Rights in Democratic Rechtsstaat* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Soebechi, Imam, *Hak Uji Materii* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016).
- Tanya, Bernard L, Yoan N Simanjuntak & Markus Y Hage, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).
- Titon Slamet Kurnia, *Reparasi terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).
- Webber, Grégoire et al, *Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation* (Cambridge University Press, 2018).