

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 adalah konstitusi negara Indonesia<sup>1</sup> yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Keberlakuan UUD Tahun 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat, sehingga UUD Tahun 1945 merupakan hukum<sup>2</sup> tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, hasil-hasil perubahan UUD Tahun 1945 berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD Tahun 1945 memuat cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara Indonesia dikenal dengan istilah Tujuan Nasional yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yaitu:

---

<sup>1</sup> Lihat Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea keempat yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang 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 ...”.

<sup>2</sup> Ada teori yang mengajarkan, bahwa hukum semata-mata menghendaki keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut, disebut teori-teori yang *ethis* karena menurut teori-teori itu, isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran *ethis* kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil. Teori-teori tersebut berat sebelah. Ia melebih-lebihkan kadar keadilan hukum, karena ia tak cukup memperhatikan keadaan sebenarnya. Hukum menetapkan peraturan-peraturan umum yang menjadi petunjuk untuk orang-orang dalam pergaulan hidup. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum. Dan yang terakhir inilah yang harus dilakukan. Adalah syarat baginya untuk dapat berfungsi. Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis, tak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Dan ketidaktentuan itu selalu akan menyebabkan perselisihan antara orang-orang jadi menyebabkan keadaan yang tiada teratur dan bukan keadaan yang teratur. Lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan, Diterjemahkan Oleh: Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramitha, 2009, hlm. 12.

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Konstitusi mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: Pertama, hubungan antar pemerintahan dengan warga negara; dan Kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lainnya. Karena itu biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:<sup>3</sup>

1. Menentukan pembatasan organ-organ negara;
2. Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lainnya, dan
3. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, lazimnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan yang memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai kedaulatan rakyat

---

<sup>3</sup>Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 41.

yang diwujudkan dalam mekanisme saling mengawas dan mengimbangi (*checks and balances*).<sup>4</sup>

Adanya reformasi yang digulirkan tahun 1998 yang dipelopori oleh mahasiswa telah berhasil mengubah UUD Tahun 1945 untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai ketatanegaraan yang lebih menjamin kedaulatan rakyat dan perkembangan demokrasi modern. Salah satu perubahan yang cukup signifikan adalah dibentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).

Dibentuknya DPD RI itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah. Untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah. Di samping itu untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sementara dasar pertimbangan teoritis dibentuknya DPD antara lain adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri. Salah satu kewenangan DPD adalah berkaitan dengan fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji.

Dalam rangka mewujudkan terpenuhinya hak-hak jemaah haji Indonesia dalam melaksanakan ibadah haji, Pemerintah selaku penyelenggara

---

<sup>4</sup>Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 24.

negara berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan layanan dan fasilitas pendukung yang diperlukan oleh jemaah haji. Dalam rangka mendorong terpenuhinya hak-hak para jemaah haji Indonesia, DPD perlu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan ibadah haji. Hal tersebut dilakukan oleh Komite III.

Komite III sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah RI yang salah satu lingkup tugasnya adalah Bidang Agama telah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan ibadah haji tahun 2016. Permasalahan timbul, ketika dalam laporan kunjungan kerja dalam rangka pengawasan penyelenggaraan haji tahun 2016, terdapat perbedaan antara laporan yang dibuat oleh DPD dengan laporan yang dibuat DPR.

Dalam Laporan Kunjungan Kerja Ke Arab Saudi Dalam Rangka Pengawasan Penyelenggaraan Haji Tahun 1437 H/2016 M, Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji yang terdiri dari Komisi VIII, Komisi V, dan Komisi IX dan terbagi menjadi 2 (dua) Tim. Kedua tim tersebut melakukan kunjungan kerja pada tanggal 23 Agustus sampai dengan 29 Agustus 2016, dan tanggal 4 September sampai dengan 16 September 2016.

Dalam laporan kunjungan kerja tersebut menyatakan bahwa ditemukan banyak permasalahan yang muncul dalam kunjungan lapangan tersebut, di antaranya adalah permasalahan tentang kesehatan hingga 8 (delapan) item, masalah pemondokan sebanyak 8 (delapan) item, hingga masalah makanan sebanyak 9 (sembilan) item. Hal tersebut berbeda dengan laporan yang dibuat oleh DPD RI.

Dalam Keputusan DPD RI Nomor 14/DPD RI/I/2016-2017 tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Berkenaan Dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2016 M/1437 H menyatakan bahwa permasalahan tentang kesehatan terdapat 4 masalah, kemudian masalah pemondokan hanya ada 1 masalah, hingga masalah makanan ditemukan 5 masalah.

Berdasarkan kedua laporan tersebut, terdapat perbedaan yang signifikan antara laporan kerja yang dibuat oleh DPR RI dengan yang dibuat oleh DPD RI, sehingga pada saat melakukan rapat kerja dengan Kementerian Agama dan Kementerian Kesehatan, akan berbeda-beda rekomendasinya yang pada akhirnya adalah pemerintah menjadi bimbang dalam menjalankan rekomendasi tersebut, karena di sisi lain mengatakan bermasalah, namun di sisi lain menyatakan tidak bermasalah. Selain itu, terdapat permasalahan lain berkaitan dengan laporan kerja yang dibuat oleh DPD RI, yaitu hasil kunjungan kerjanya dimuat dalam bentuk Keputusan, yang artinya sifatnya mengatur dan dimaknai sebagai peraturan. Hal tersebut tentu berbeda dengan yang dibuat oleh DPR RI yang berupa Laporan yang sifatnya adalah rekomendasi.

Berdasarkan uraian di atas, Penulis tertarik untuk menganalisis secara mendalam, yang hasilnya dituangkan dalam bentuk penelitian dengan judul **IMPLEMENTASI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN**

## **DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI PENGAWASAN PELAKSANAAN IBADAH HAJI.**

### **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan Laporan Kerja yang dibuat oleh DPR RI dengan DPD RI, terdapat perbedaan yang signifikan antara laporan kerja yang dibuat oleh DPR RI dengan yang dibuat oleh DPD RI, sehingga pada saat melakukan rapat kerja dengan Kementerian Agama dan Kementerian Kesehatan, akan berbeda-beda rekomendasinya yang pada akhirnya adalah pemerintah menjadi bimbang dalam menjalankan rekomendasi tersebut, karena di sisi lain mengatakan bermasalah, namun di sisi lain menyatakan tidak bermasalah. Selain itu, terdapat permasalahan lain berkaitan dengan laporan kerja yang dibuat oleh DPD RI, yaitu hasil kunjungan kerjanya dimuat dalam bentuk Keputusan, yang artinya sifatnya mengatur dan dimaknai sebagai peraturan. Hal tersebut tentu berbeda dengan yang dibuat oleh DPR RI yang berupa Laporan yang sifatnya adalah rekomendasi.

### **1.3. Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini, Penulis memfokuskan kepada kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji, sehingga hasil dari penelitian ini diharapkan akan menjadi masukan bagi DPD RI untuk mengatasi permasalahan berkaitan dengan fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji.

#### **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implementasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji?
2. Bagaimanakah hambatan dalam pelaksanaan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji?

#### **1.5. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam fungsi pengawasan pelaksanaan ibadah haji.

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Secara teoretis adalah bermanfaat bagi pengembangan hukum tentang parlemen dua kamar (bikameral) yang berguna bagi para akademisi dan penegak hukum.

2. Secara praktis adalah bermanfaat bagi aparatur negara dalam memahami parlemen dua kamar (bikameral) yang baik di Indonesia.

## 1.7. Kerangka Teori

### 1.7.1. Negara Hukum

Negara Republik Indonesia menganut prinsip negara hukum sejahtera. Hal ini dapat kita lihat dari alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia berdasarkan kedaulatan rakyat dengan bersumber pada Pancasila turut serta dalam perdamaian dunia, meningkatkan kecerdasan bangsa, mensejahterakan rakyat dan melindungi segenap tanah tumpah darah. Prinsip mensejahterakan rakyat kemudian diuraikan dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen). Sebagai negara hukum sejahtera maka Indonesia menganut derivasi konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, yakni:<sup>5</sup>

1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan dijalankan berdasarkan undang-undang.
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Sunaryati Hartono mengatakan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen Pasal 1 ditambahkan dengan satu ayat yang berbunyi: “(3) *Negara Indonesia adalah Negara hukum*”. Paham tentang Hukum dan Negara Hukum berasal

---

<sup>5</sup> Sunaryati Hartono, *Ombudprudensi*, Jakarta: Lembaga Negara Ombudsman, 2010, hlm. 11



dari abad ke-18 yang menganggap Hukum identik dengan Undang-undang dan kodifikasi. Oleh karena itu, paham “Negara Hukum” di abad itu diartikan sebagai negara yang berdasarkan undang-undang, yang mengikat baik warga negara maupun Pemerintah dan Penguasa.

Pada abad ke-20 paham Negara Hukum seperti itu sudah dirasakan terlalu sempit, karena meredusir “Hukum” menjadi Undang-undang atau peraturan perundang-undangan semata, yang seringkali menghapus unsur kepatutan dan keadilan. Karena itu di abad ke-20 Negara Hukum diartikan sebagai negara yang sistem Hukum dan penyelenggaraan negara tidak hanya memelihara ketertiban dan keamanan, tetapi juga karena itu suatu Negara Hukum di abad ke-20 diukur berdasarkan tingkat kesejahteraan masyarakat pada umumnya di negara itu.<sup>6</sup>

Sayang sekali, walaupun bangsa-bangsa yang lain sudah lama meninggalkan faham yang legalistik-sempit dari abad ke-18 ini, ternyata banyak Sarjana Hukum Indonesia, anggota DPR, para hakim dan para pemimpin-pemimpin bangsa, hingga saat ini masih terus menggunakan faham yang sempit, yang lahir dari Revolusi Perancis, ketika dianggap bahwa unifikasi dan kodifikasi hukum yang dibuat oleh rakyat di Parlemen merupakan jaminan akan kepastian hukum dan keadilan bagi semua orang/penduduk.

---

<sup>6</sup>*Ibid.*

Perjalanan sejarah politik dan sejarah hukum, abad ke-19 dan 20 menunjukkan, bahwa faham sempit yang formal dan teknis-yuridis ini justru membawa masyarakat semakin jauh dari keadilan, sehingga lahir pemero hukum yang berbunyi “*summum ius sumum iniuria*” (Penerapan hukum secara mutlak mengakibatkan ketidakadilan yang paling buruk).

Itulah saatnya faham Negara Hukum mulai dikaitkan dengan kewajiban Negara untuk membawa keadilan dan kesejahteraan, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 kita. Mulailah faham Negara Hukum dikaitkan dengan kewajiban negara untuk meningkatkan Kesejahteraan dan Keadilan, sehingga Negara Hukum sekaligus juga harus merupakan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Paham *Welfare State* itu membebani lembaga-lembaga Pemerintah dengan semakin banyak kewajiban untuk menyediakan berbagai kebutuhan dasar (seperti sandang, pangan, pendidikan, kesehatan dan berbagai kemudahan yang diperlukan oleh, dan) dibutuhkan oleh warga masyarakat.

Timbullah berbagai lembaga, dewan dan panitia, sehingga kekuasaan Eksekutif menjadi semakin besar, luas dan berkuasa. Bagaimana pun berbagai barang dan jasa yang dibutuhkan oleh anggota masyarakat itu tidak mungkin lagi dapat diperolehnya, tanpa bantuan dan penyediaan yang disediakan oleh lembaga Eksekutif itu.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

Lebih lanjut Sunaryati Hartono mengatakan begitupun jasa yang diperlukan oleh pencari keadilan, juga hanya dapat diselenggarakan atau disediakan oleh Pengadilan, atau lembaga Yudikatif yang dibantu oleh Lembaga Bantuan Hukum. Namun dengan bertambah luasnya tugas kewajiban lembaga-lembaga Eksekutif, Negara ini semakin tumbuh dan besar pula kekuasaannya, sehingga di abad ke-20 Negara Hukum dianggap harus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Di pertengahan abad ke-20, permulaan abad ke-21, faham Negara Hukum bergeser lagi menjadi Negara Hukum yang bertanggung jawab (*Verantwoordings rechtsstaat*).<sup>8</sup>

### **1.7.2. Pembagian Kekuasaan**

Dalam pemerintahan yang demokratis kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan, tetapi dilaksanakan oleh beberapa badan atau lembaga. Tujuan dari dibagi-baginya penyelenggaraan kekuasaan tersebut, agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu tangan yang dapat berakibat terjadinya pemerintahan yang otoriter dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik. Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi, di dalamnya terdapat beberapa badan penyelenggara kekuasaan seperti, badan legislatif, eksekutif, yudikatif dan lain-lain. Pada umumnya negara yang menerapkan sistem pembagian kekuasaan mengacu pada teori

---

<sup>8</sup> Ph. M. Langbroek dan P. Rijkema dalam *Ombudprudentie: Boom Juridische Uitgevers*, Den Haag, 2004, hlm. 9—15.

“*Trias Politica*” Montesquieu dengan melakukan beberapa variasi dan pengembangan dari teori tersebut dalam penerapannya.<sup>9</sup>

Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda:<sup>10</sup>

1. Legislatif,
2. Eksekutif, dan
3. Yudikatif.

Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang. Dengan terpisahnya 3 kewenangan di 3 lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi). Trias Politica di setiap negara tidak selamanya serupa, mulus atau tanpa halangan.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 73.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

### 1.7.3. Teori Kewenangan

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris terkenal ungkapan; “*No taxation without representation*”, yang artinya tidak ada pajak tanpa (persetujuan) parlemen, atau di Amerika ada ungkapan; “*Taxation without representation is robbery*”, yang artinya pajak tanpa (persetujuan) parlemen adalah perampokan.

Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini dinamakan juga dengan kekuasaan undang-undang. Istilah asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Pidana; *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang-undang).

Asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*”<sup>12</sup> (bahwa peminintah tunduk kepada undang-undang) atau “*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*” (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas

---

<sup>12</sup> H.D. Stout, *De Betekenissen van de Wet*, W.F..J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm. 28.

ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur.*”

Secara historis, asas pemerintahan berdasarkan undang-undang itu berasal dari pemikiran hukum abad ke-19 yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal (*de liberale rechtsstaatidee*) dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum legalistik-positivistik, terutama pengaruh aliran hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang. Oleh karena itu, undang-undang dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, asas legalitas dalam gagasan negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral’ atau sebagai suatu fundamen dari negara hukum (*als een fundamente van de rechtsstaat*). Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Ada negara yang begitu ketat berpegang pada prinsip ini, namun ada pula negara yang tidak begitu ketat menerapkannya. Artinya untuk hal-hal atau tindakan-tindakan pemerintah yang tidak begitu fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan. Berkaitan dengan hal ini, Foulkes menyebutkan sebagai berikut:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Foulkes, *Introduction to Administrative Law*, London: Fourth Edition, Butterworths, 1976, hlm. 13.

*“If the government has decided on certain action—to give grants and loans to firm, to encourage export, to abolish pay beds in hospitals, to ensure that secondary education is organised on the comprehensive principle, to hold a referendum and so on—it will have to ask itself whether it needs statutory authority to do it. It can do many things without having to rely on such authority. It can enter into contracts, it can conduct foreign affairs and sign treaties, ... It can, like any other employer, direct the work of employees. It can send troops to Sues and bring them back. It can create new institutions by the grant of a charter or by purely administrative action. All these it can do without having to get the prior consent of parliament whether by Act or otherwise.”*

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democrarish ideaal en her rechtsstaatsideaal*). Gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memerhatikan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, sebagaimana disebutkan Rousseau “*Vormde de wet de belichaming van de retionele, algetnene wit (Ia raison humaine manifestee par Ia volonte generate)*” (undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia, aspirasi masyarakat), yang pengejawantahannya harus tampak dalam prosedur pembentukan undang-undang yang melibatkan atau memperoleh persetujuan rakyat melalui wakilnya di parlemen.

Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dan hak-hak rakyat. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham

kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan adalah bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris.

Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.



#### 1.7.4. Kepastian Hukum

Salah satu tujuan hukum adalah menciptakan kepastian hukum, yaitu ketegasan penerapan hukum itu sendiri dimana hukum tersebut berlaku terhadap semua orang tanpa pandang bulu. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak untuk terlaksananya supremasi hukum di dalam suatu negara hukum. Suatu negara baru dinyatakan sebagai negara hukum apabila negara tersebut menganut konsep supremasi hukum, adanya persamaan di muka hukum, dan negara berlandaskan atas konstitusi. Supremasi hukum bermakna bahwa semua permasalahan yang ada dikembalikan keada hukum itu sendiri.<sup>14</sup>

Baik Hans Kelsen maupun John Austin berpendapat bahwa hukum adalah perintah penguasa yang berdaulat dan bersifat memaksa dari otoritas atau kekuasaan tertinggi di suatu negara. Hart meneruskan ide ini menjadi aturan primer dan sekunder yang dipahami aturan dalam ranah-ranah yang lebih luas dan lebih sempit atau aturan-aturan yang oleh Friedman digambarkan sebagai aturan yang mengatur sebuah aturan dan sebagainya.<sup>15</sup>

Dengan demikian, pandangan positivis terhadap hukum yang memberikan landasan kepada teori kepastian hukum dalam penerapannya, antara lain hukum dipahami sebagai perintah penguasa kepada seluruh rakyat atau dengan kata lain bahwa hukum dipahami sebagai seperangkat perintah; yang dibuat oleh penguasa tertinggi (negara); ditujukan kepada warga

---

<sup>14</sup> Fachmi, *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia Publishing, 2011, hlm. 33.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

masyarakat; hukum berlaku lokal (dalam yurisdiksi negara pembuatnya); hukum harus dipisahkan dan moralitas; selalu tersedia sanksi eksternal bagi pelanggar hukum. Oleh sebab itu, demi kepastian hukum, sebuah kaidah atau norma yang diyakini dan diberlakukan secara tidak resmi oleh sekelompok masyarakat menjadi tidak memiliki daya keberlakuan karena dengan melalui formalisme norma sajalah sebuah aturan menjadi memiliki daya jangkau dan keberlakuan yang valid.<sup>16</sup>

Menurut Rochmat Soemitro kepastian hukum merupakan *certainty* yakni tujuan setiap undang-undang. Dalam membuat undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda atau memberi peluang untuk ditafsirkan lain.<sup>17</sup>

Kepastian hukum banyak bergantung pada susunan kalimat, susunan kata, dan penggunaan istilah yang sudah dibakukan. Untuk mencapai tujuan tersebut penggunaan bahasa hukum secara tepat sangat diperlukan, karena bahasa hukum adalah juga bahasa Indonesia, maka kepastian hukum juga banyak bergantung kepada penggunaan bahasa Indonesia yang baik dan benar. Penggunaan bahasa Indonesia tunduk kepada norma-norma bahasa yang sudah baku.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Bandung: Refika Aditama, 2010, hlm. 21.

<sup>18</sup> *Ibid.*