

**PARAMETER HAK ASASI MANUSIA (HAM) NASIONAL  
DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH**

Suroto \*

**ABSTRACT**

*In the good governance framework, law enforcement even become one of principles that should be done when a government wants to be categorized as clean and respectable government. Legal formation through transparent and participative legislative process were also characterized the democratic government.*

*The establishment and enforcement of human rights law has strategic value as it relates to the government legitimation. Government gained power through the people sovereignty-based elections mechanism further elaborated in legal authority and law which underlying the authorization. Law plays an important role as rules that limit the power and direct the use of force to prevent arbitrary and human rights violations. At this point is where the establishment and enforcement of law relating to human rights.*

*Problems which faced by the local government in the establishment and enforcement of human rights law is raised by the differences perception of the human rights law concept itself, as results of different backgrounds, interests and understanding. It resulted on the difficulty of human rights law enforcement. In addition, legal certainty is one of the important factors required to create conducive stability in the local development.*

*Keywords: human rights, legislation, local government*

**ABSTRAK**

Dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), penegakan hukum bahkan menjadi salah satu prinsip yang harus dilaksanakan bila suatu pemerintahan ingin dikategorikan sebagai pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pembentukan hukum melalui proses legislasi yang transparan dan partisipatif juga turut menjadi ciri pemerintahan yang demokratis.

Pembentukan dan penegakan hukum HAM memiliki nilai strategis karena berkaitan dengan legitimasi pemerintah. Kekuasaan yang diperoleh pemerintah melalui mekanisme pemilihan yang berbasis kedaulatan rakyat selanjutnya dijabarkan dalam kewenangan dan hukum yang melandasi kewenangan tersebut. Hukum berperan penting sebagai aturan main yang membatasi kekuasaan dan mengarahkan penggunaan kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan melanggar HAM. Di sinilah pembentukan dan penegakan hukum berkaitan dengan HAM.

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah daerah dalam pembentukan dan penegakan hukum HAM ini disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi terhadap konsep hukum HAM itu sendiri, sebagai akibat perbedaan latar belakang

---

\* Suroto, Dosen Fakultas Hukum UNTAG Semarang Email : [pkk\\_fh\\_untag@yahoo.com](mailto:pkk_fh_untag@yahoo.com)/  
[pkkfhuntag@ymail.com](mailto:pkkfhuntag@ymail.com)

kepentingan dan pemahaman. Hal ini berdampak pada sulitnya upaya penegakan hukum HAM. Sementara itu,

jaminan kepastian hukum merupakan salah satu faktor penting yang diperlukan dalam menciptakan stabilitas yang kondusif bagi pembangunan daerah.

**Kata Kunci :** hak asasi manusia, peraturan, pemerintahan daerah

## PENDAHULUAN

Dengan adanya *Declaration of Human Rights* yang telah ditandai oleh 50 negara penanda tangan, tidak berarti usaha untuk menciptakan perdamaian dunia demi tegaknya Hak Asasi Manusia (HAM) berhenti sampai di sini, tetapi usaha ini dilaksanakan terus dengan diadakannya organisasi, perjanjian dan pembentukan instrumen internasional untuk memperkuat Hak Asasi Manusia (HAM). Sehubungan dengan langkah-langkah yang sudah ditempuh PBB dan organisasi-organisasi internasional lainnya, maka sampai dengan tanggal 23 November 2000 telah terbentuk 101 instrumen (alat hukum) yang melindungi hak asasi manusia, beberapa diantaranya yang paling penting dan merupakan dokumen pokok adalah sebagai berikut : *The Universal Declaration of Human Rights* (disahkan pada tanggal 10 Desember 1948), *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*, dan *International Convention on Civil and Political Rights*.

Sejalan dengan instrumen-instrumen internasional yang dikeluarkan oleh PBB dan organisasi internasional lainnya, ternyata dalam peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang berlaku pada suatu negara dimungkinkan adanya penyerapan unsur penegakan HAM. Ini merupakan wujud pengimplementasian hukum internasional dalam hukum domestik sebagai hak sipil.

Sekalipun ide-ide tentang penegakan HAM dalam perjanjian internasional diimplementasikan ke dalam hukum domestik yang diwujudkan dalam hak sipil, namun pelanggaran-pelanggaran terhadap HAM tetap saja terjadi. Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor yang

ada, seperti faktor: sosial, politik, ekonomi, hukum, keamanan, yang saling terkait antara yang satu dengan yang lainnya, sebagaimana dialami oleh bangsa-bangsa dari dunia ketiga, misalnya negara Indonesia yang sampai saat ini masih belum dapat mengatasi berbagai krisis yang terjadi selama ini.

Masalah krisis bangsa Indonesia, merupakan faktor utama yang memegang peranan penting terjadinya berbagai pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang dikenal sebagai hak sipil. Sudah barang tentu pelanggaran HAM ini tidak terjadi secara serta merta, tetapi sudah terjadi dan terkondisikan sejak pemerintahan yang dijalankan oleh aktor-aktor dalam negara itu sendiri melakukan pelanggaran kedaulatan rakyat. Pelanggaran atas kedaulatan rakyat sangat terkait dengan para aktor penyelenggara negara sebagai elit politik dalam menentukan kebijakan yang dipengaruhi oleh nilai-nilai penentu kebijakan publik.

Dalam merespon kebijakan yang dikeluarkan oleh elit politik sebagai aktor penyelenggara negara seperti yang terjadi di tanah air pada akhir-akhir ini, banyak kebijakan (peraturan perundang-undangan) yang bersifat *kriminogen* yang dapat mendorong terjadinya HAM. Kondisi ini tampak di dalam pernyataan yang dikeluarkan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tentang kebijakan pemerintah yang berdampak terhadap pelanggaran atas hak asasi manusia. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dikatakan bersifat *kriminogen*, karena dari kebijakan yang diambil pemerintah secara tidak langsung dapat memicu terjadinya kerusuhan massal juga pelanggaran hak asasi manusia.

Bergulirnya iklim reformasi dan demokratisasi di Indoseia dalam kurun

waktu lima tahun terakhir telah membawa angin perubahan berupa kebebasan berekspresi yang sangat bebas. Kebebasan tersebut pada beberapa kesempatan telah “kebablasan” bahkan berujung pada konflik horisontal maupun konflik vertikal. Konflik yang tidak terkelola dengan baik ditambah dendam masa lalu pada masa Pemerintahan Orde Baru, yang sangat otoriter berdampak pada kekerasan bahkan telah terjadi konflik bersenjata. Bahkan beberapa daerah telah jatuh korban berjumlah ratusan bahkan mungkin ribuan. Terjadi pula pengusiran dan pemusnahan kelompok etnis tertentu (*genocide*) oleh kelompok etnis lain. Kekerasan, kontak senjata dan pemusnahan etnis seakan menjadi “menu utama” berbagai media di tanah air.

Penegakan hukum merupakan salahsatu isu strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal. Dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), penegakan hukum bahkan menjadi salahsatu prinsip yang harus dilaksanakan bila suatu pemerintahan ingin dikategorikan sebagai pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pembentukan hukum melalui proses legislasi yang transparan dan partisipatif juga turut menjadi ciri pemerintahan yang demokratis.

Demikian pula dengan wacana hak asasi manusia (HAM) menjadi isu strategis lain yang menjadi ciri dari pemerintahan yang demokratis. Pengakuan akan HAM menunjukkan adanya penghargaan akan keberagaman identitas manusia, sehingga setiap warga masyarakat memiliki kedudukan yang setara dalam hukum dan pemerintahan.

Pembentukan dan penegakan hukum HAM memiliki nilai strategis karena berkaitan dengan legitimasi pemerintah. Kekuasaan yang diperoleh pemerintah melalui mekanisme pemilihan yang berbasis kedaulatan rakyat selanjut

nya dijabarkan dalam kewenangan dan hukum yang melandasi kewenangan tersebut. Hukum berperan penting sebagai aturan main yang membatasi kekuasaan dan mengarahkan penggunaan kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan melanggar HAM. Di sinilah pembentukan dan penegakan hukum berkaitan dengan HAM.

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah daerah dalam pembentukan dan penegakan hukum HAM ini disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi terhadap konsep hukum HAM itu sendiri, sebagai akibat perbedaan latar belakang kepentingan dan pemahaman. Perbedaan persepsi ini bila tidak dikelola dengan baik akan berdampak pada sulitnya upaya penegakan hukum HAM. Sementara itu, jaminan kepastian hukum merupakan salahsatu faktor penting yang diperlukan dalam menciptakan stabilitas yang kondusif bagi pembangunan daerah. Dalam tulisan ini akan membahas mengenai parameter HAM Nasional dalam pembuatan Peraturan Daerah.

## PEMBAHASAN

### Hak Asasi Manusia (HAM)

Secara etimologis, hak asasi berasal dari bahasa Arab yaitu *haqq* dan *asasiy*. Kata *haqq* adalah bentuk tunggal dari kata *huquq* yang diambil dari kata *haqqa*, *yahiqqu*, *haqqan* yang artinya adalah benar, nyata, pasti, tetap, dan wajib. Berdasarkan pengertian tersebut, *haqq* adalah kewenangan atau kewajiban untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sementara itu kata *asasiy* berasal dari akar kata *assa*, *yaussu*, *asasaan* yang artinya adalah membangun, mendirikan, dan meletakkan. Kata asas adalah bentuk tunggal dari kata *usus* yang berarti asal, esensial, asas, pangkal, dasar dari segala sesuatu. Sehingga dalam bahasa Indonesia, HAM dapat diartikan sebagai hak-hak

dasar yang melekat pada diri manusia<sup>1</sup>.

Berbicara mengenai HAM seperti nya kita dipaksa harus berbicara mengenai hukum. Padahal pandangan ini menurut Mulya Lubis adalah suatu pandangan yang salah, karena sesungguhnya HAM itu berurusan dengan segala macam aspek kehidupan kita dari yang kecil sampai yang besar, dari sosial, ekonomi, politik, hukum serta kultural. Menelaah keadaan HAM sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan : sejauh mana kehidupan kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan. Karena HAM itu mencakup segala macam kehidupan, maka kita sesungguhnya tengah terlibat dalam pembicaraan mengenai keadaan ke masyarakatan kita<sup>2</sup>.

Hak asasi manusia (HAM) adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasar kan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia<sup>3</sup>.

Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan ras, suku, jenis kelamin, bahasa, budaya, agama dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak yang harus dijunjung tinggi oleh siapapun juga, dan di negara manapun ia berada. Inilah sifat universal dari HAM tersebut.

Menurut Pasal 1 butir 1 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi

kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia<sup>4</sup>.

Dalam Pasal 71 Undang-undang No. 39 Tahun 1999, Pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab dalam menghormati, melindungi, menegakkan, memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Pasal 72 menyatakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain melalui upaya :

- a. Perumusan kebijakan nasional yang berlandaskan HAM
- b. Perumusan kebijakan hukum yang berorientasi pada HAM
- c. Perumusan hukum yang berorientasi pada HAM (legislatif & eksekutif)
- d. Pelaksanaan / penerapan hukum yang berorientasi pada HAM (eksekutif)
- e. Pengawasan hukum yang berorientasi pada HAM (yudikatif).

Di dalam Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998, pengertian hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal dan abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Kodrati artinya begitu dilahirkan yang bersangkutan sudah memiliki sejumlah hak, sehingga dikatakan melekat. Melekat sebenarnya mengandung arti ada dua yang terpisahkan kemudian direkat. Universal artinya hak asasi manusia tidak

---

1 Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 17  
2 Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum...* Op.Cit., hal.14-15.  
3 Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press., London, 2003, hal. 21.

4 Menurut Moh. Mahfud MD dalam buku *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. ogyakarta : UII Press, 1993., hal. 141 menyebutkan, secara istilah hak azasi itu diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hak tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fithri (kodrati), bukan merupakan pemberian manusia atau negara.

mengenal tempat, berlaku dimana saja manusia berada. Sedangkan abadi menunjukkan waktu yaitu tidak ada batasan waktu. Contohnya adalah hak untuk hidup.

Rumusan pengertian HAM dalam Ketetapan MPR dengan Undang-undang terdapat perbedaan. Di dalam Undang-undang tidak terdapat kata “universal” dan “abadi”. Padahal jika ditelusuri berdasar kan perkembangan sejarah filsafat hukum. Hak asasi ini adalah karya terbesar dari mazhab hukum alam yang beranggapan bahwa hukum yang baik itu adalah bersifat universal dan bersifat abadi.

Demikian pula rumusan-rumusan (klausula) HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 termasuk perubahannya tidak memenuhi kriteria rumusan HAM menurut Ketetapan MPR. Banyak rumusan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang tidak menunjukkan “...hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal dan abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.”

Memang dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 hasil amandemen yang kedua terdapat perkembangan pengakuan HAM yang begitu besar. Bahkan dalam perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 tersebut HAM dijadikan Bab tersendiri yaitu Bab X A tentang Hak Asasi Manusia. Isi selengkapnya adalah sebagai berikut<sup>5</sup>:

*Pasal 28A*

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

*Pasal 28B*

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsung an hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

*Pasal 28C*

---

5 Ketetapan-Ketetapan MPR Pada Sidang Tahunan MPR 2000. Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal. 4-8.

- (1) Setiap orang berhak mengembang kan diri melalui pemenuhan kebutuh an dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh man faat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memaju kan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk mem bangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

*Pasal 28D*

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

*Pasal 28E*

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

*Pasal 28F*

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh,

memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

*Pasal 28 G*

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

*Pasal 28 H*

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

*Pasal 28 I*

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut<sup>6</sup> adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perilaku

yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu.

- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan<sup>7</sup>.

*Pasal 28 J*

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

---

6 Menurut Anselm von Feuerbach adagiumnya dikenal dengan "*nullum delictum noela poena sine praevie lege poenali*" atau tiada suatu perbuatan dapat dipidana (delik) kecuali atas aturannya terlebih dahulu. Contoh kasus adalah '*Legislative Review*' Abilio Jose Osorio Soares terhadap Pasal 43 Ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

7 Undang-undangnya sudah keluar duluan yaitu UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang kemudian disusul dengan keluarnya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Peradilan Hak Asasi Manusia.

Hubungan sistem hukum dan sistem perundang-undangan menurut Friedman, sistem hukum mempunyai 3 unsur yaitu : substansi (*substance or the rules*) merupakan aturan dan perilaku nyata dan menggambarkan hukum yang hidup (*living law*), struktur merupakan sebuah penegakan hukum (*law enforcement*) terdiri dari jaksa, hakim, polisi, advokat dan budaya hukum (*legal culture*) merupakan kesadaran hukum masyarakat yaitu kekuatan sosial, bagaimana hukum itu digunakan. Sistem hukum nasional harus didukung yang pertama aparat hukum (*clean government*) bukan sekedar *Wet en recht matige bestuur* di bidang hukum administrasi negara, tetapi mensyaratkan aparat yang bersih dari perbuatan pidana (*ambtsdelict*) dan harus ada kampanye memerangi korupsi tidak boleh setengah hati, pepatah Belanda (*Zachte Helmeesters Makende Stinkende Wonden*) tabib yang ragu dan lemah menjadikan luka kian membusuk. Jimly mengatakan sistem hukum nasional dihubungkan dengan konsep Indonesia yang diidealkan dan dicita-citakan sebagai suatu negara hukum, MPR memberikan makna adanya dan bekerjanya melalui 3 (tiga) prinsip dasar yaitu : supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*)<sup>8</sup>

Dalam penjabarannya pada setiap negara hukum akan terlihat ciri-ciri adanya jaminan perlindungan HAM, kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka, legalitas dalam arti hukum yaitu bahwa baik pemerintah/negara maupun warga

negara dalam berpindah harus berdasar atas dan melalui hukum. Di dalam tradisi negara hukum negara hukum (*Rechtsstaat*) tradisi Eropa Kontinental, antara lain adanya peradilan tata usaha negara melainkan negara hukum (*the rule of law*) tradisi *anglosaxon* yaitu segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya; bahwa negara hukum di Indonesia yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 negara hukum yang bisa menyerap adanya substansi *rechtsstaat* dan *the rule of law* sekaligus dan terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil. Ciri *Rechtsstaat* terdapat pada Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, negara hukum Indonesia mengenal adanya pengadilan tata usaha negara (PTUN) sebagai salah satu lingkungan peradilan di samping peradilan umum militer dan agama. Sedangkan negara kesejahteraan (*Welfare state*) atau paham negara hukum materiil diinstruksikan melalui pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 alinea ke empat yang mempunyai sifat *programatig* yang terdapat di dalam pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan dan ciri *the rule of law* terdapat di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Jimly menegaskan dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat tiga elemen yaitu : elemen kelembagaan (elemen institusional), elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan elemen perilaku didalamnya sebagai subyek hukum. Kajian terhadap ketiga elemen hukum tersebut mencakup berbagai kegiatan yang berkaitan dengan masalah

---

8 Dalam buku : Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI, Edisi Revisi, Setjen MPR RI, 2011, hal 64-68.

hukum yaitu: (1) Kegiatan pembuatan hukum (*law making*); (2) Kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*); (3) Kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*), dimana kegiatan ini mencakup kegiatan penegakan hukum (*law enforcement*), dalam arti sempit yang di bidang pidana melibatkan kepolisian, kejaksaan, advokat dan kehakiman; (4) Kegiatan pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*); dan (5) Pengelolaan informasi hukum law information (*law information management*). Kelima kegiatan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan Negara<sup>9</sup>.

Unsur sistem perundang-undangan di Indonesia terkait dengan sistem hukum, sistem perundang-undangan karena perundang-undangan adalah bagian dari sistem hukum dalam arti substansi. Asas-asas perundang-undangan berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan perundang-undangan meliputi : asas kejelasan tujuan yaitu pembentukan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas hendak dicapai (untuk apa dibuat perundang-undangan); asas kelembagaan yaitu perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang yang diamanati oleh konstitusi; asas kesesuaian antara jenis materi muatan; asas dapat dilaksanakan oleh masyarakat baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis; asas efisiensi dan efektif, perundang-undangan benar-benar dibutuhkan dan adanya kemanfaatan; asas kejelasan rumusan, maksudnya teknik penyusunan sistematika bahasa hukum mudah dimengerti; dan asas keterbukaan yang bersifat transparansi.

Sedangkan asas-asas dalam materi

muatan meliputi : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, ke nusantara-an, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan seimbang selaras serasi.

Asas lain sesuai dengan bidang perundang-undangan yang bersangkutan antara lain : asas legalitas yaitu tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana dan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) asas kesepakatan, kebebasan kontrak dan iktikad baik.

Instrumen Hak Asasi Manusia (HAM) meliputi :

- a. Instrumen Utama Nasional
  - 1) Amandemen II UUD NRI Tahun 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM
  - 3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM
  - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- b. Instrumen Internasional
  - 1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).
  - 2) Keppres Nomor 39 tahun 1990 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak (CRC).
  - 3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Penghukuman atau Perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan derajat manusia (CAT).
  - 4) Undang-Undang Nomor 29 tahun 1999 tentang pengesahan Konvensi Anti Diskriminasi Ras (CERD).
  - 5) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 tentang pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR).

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peran Advokat Dalam Penegakan Hukum*, Bahan Orasi Pada Acara Pelantikan DPP IPHI Masa Bhakti 2007-2012, Bandung, 12 Januari 2008.

- 6) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR).

### **Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan suatu upaya merealisasikan tujuan tertentu, dalam arti mengarahkan, mempengaruhi, pengaturan perilaku dalam konteks kemasyarakatan yang dilakukan melalui dan dengan bersaranakan kaidah-kaidah hukum yang diarahkan kepada perilaku warga masyarakat atau badan pemerintahan.

Negara berkewajiban untuk memastikan dilindungi dan dimajukannya HAM, karenanya penyelenggara negara harus bekerja melayani masyarakat dengan berorientasi pada HAM. Hukum wajib memastikan pengakuan atas harkat dan martabat yang melekat, hak-hak yang setara dan tidak terpisahkan dari semua orang, baik melalui perumusan maupun penerapannya. Kepastian hukum diperlukan dengan tetap bersandar pada nilai-nilai HAM.

Menurut teori perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi dua masalah pokok, yaitu<sup>10</sup>:

- a. Aspek Materiil/ Substansial, berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang memuat asas-asas dan kaidah-kaidah hukum sampai dengan pedoman perilaku konkret dalam bentuk aturan-aturan hukum. Pada bagian lain, aspek materiil ini berkenaan dengan masalah pembentukan struktur, sifat, dan penentuan jenis kaidah hukum yang akan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Aspek Formal / Prosedural, berhubung

an dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlangsung dalam suatu negara tertentu. Pembahasan dalam aspek formal terutama diarahkan pada upaya pemahaman terhadap metode, proses, dan teknik perundang-undangan.

Aspek materiil dan aspek formal ini saling berhubungan secara dinamis. Aspek materiil yang memuat kaidah-kaidah memerlukan aspek formal agar pedoman-pedoman perilaku yang hendak direalisasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dan sekaligus memiliki legitimasi dan daya berlaku yang efektif dalam kehidupan kemasyarakatan. Demikian pula sebaliknya, sebuah produk perundang-undangan yang dihasilkan melalui aspek formal / prosedural yang terdiri dari metode, proses, dan teknik perundang-undangan sampai menjadi aturan hukum positif agar mempunyai makna dan mendapat respek serta pengakuan yang memadai dari pihak yang terkena dampak pengaturan tersebut memerlukan landasan dan legitimasi dari aspek materiil/ substansial. Dengan demikian, dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, kita harus mampu mengidentifikasi, memahami, dan merumuskan pelbagai norma hukum berdasarkan struktur, sifat, dan jenis kaidah hukumnya. Kemampuan ini perlu dimiliki agar dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan, produk hukum yang dihasilkan itu sungguh-sungguh memenuhi syarat sebagai kaidah hukum yang mengatur perilaku masyarakat, baik dari aspek materiil maupun aspek formal.

Misi pembentukan hukum *in casu* peraturan daerah adalah :

- a. Memberi jalan guna memperlancar pembangunan masyarakat;
- b. Membangun masyarakat secara demokratis (mencegah pengambilan keputusan yang sewenang-wenang);
- c. Mendorong / menciptakan pemerintahan yang bersih (*good governance*);

---

10 Laboratorium Hukum FH Universitas Katolik Parahyangan, *Keterampilan Perancangan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.

d. Menerjemahkan kebijakan menjadi peraturan perundang-undangan yang dapat dilaksanakan secara efektif.

Terdapat tiga metode *entropic* dalam pembentukan hukum yaitu :

- a. Pluralisme;
- b. Kriminalisasi Penyaduran.

Ditambah satu metode mutakhir yaitu : Berdasarkan fakta dan pengalaman. Metode mutakhir ini berwujud dalam partisipasi masyarakat seperti yang diamanatkan Pasal 53 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut berada pada BAB X dengan judul Partisipasi Masyarakat yang berbunyi : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”. Penjelasan Pasal 53 tersebut menyebutkan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam rangka mengevaluasi apakah pembentukan hukum itu sudah baik atau belum terdapat metode evaluasi yang disebut “metode ROCCIP<sup>11</sup>”, yaitu sebagai berikut :

- a. Rule (R) = Peraturan (P)
- b. Opportunity (O) = Kesempatan (K)
- c. Capacity (C) = Kemampuan (K)
- d. Process (P) = Proses (P)
- e. Communication (C) = Komunikasi (K)
- f. Interest (I) = Kepentingan (K)
- g. Ideology (I) = Ideologi (I)

Peraturan sebagai pedoman perilaku yang dibuat oleh para penganan kewenangan hukum memiliki struktur dasar yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut<sup>12</sup>:

a. Subyek kaidah : menunjuk pada subyek

11 Ali Abdurrahman, *Legal Drafting Roccipi*, 2005.

12 Nandang Alamsah Deliarnoor dan Ratna Nurhayati, *Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan-undangan*, Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, Jakarta, i 2002, hal. 6.9.

hukum yang termasuk ke dalam sasaran penerapan sebuah pengaturan.

- b. Obyek kaidah : menunjuk pada peristiwa-peristiwa atau perilaku apa saja yang hendak diatur dalam aturan hukum tersebut.
- c. Operator kaidah : menunjuk pada cara bagaimana obyek kaidah diatur, misalnya menetapkan keharusan atau larangan atas perilaku tertentu, memberikan suatu hak atau membebankan kewajiban tertentu.
- d. Kondisi kaidah : menunjuk pada kondisi atau keadaan apa yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Keempat unsur kaidah ini bersifat konstitutif yang saling terkait dan secara bersamaan akan menentukan isi dan wilayah penerapan/jangkauan berlakunya suatu aturan hukum tertentu. Dalam praktik perumusan suatu aturan, susunan keempat unsur struktur kaidah tersebut di atas tidak harus tersusun secara berurutan, namun keempatnya harus ada dan dapat diidentifikasi dalam setiap rumusan aturan/pasal.

Aturan hukum yang dirumuskan dalam sebuah peraturan perundang-undangan memiliki sifat-sifat tertentu yang dapat digolongkan menjadi empat, yakni sifat umum-abstrak, umum-konkret, individual-abstrak, dan individual-konkret. Keempat sifat kaidah hukum ini digunakan secara kombinatif dalam suatu peraturan perundang-undangan, bergantung pada isi/substansi dari wilayah penerapan/jangkauan berlakunya aturan hukum yang bersangkutan. Kombinasi sifat aturan hukum ini sebagian akan ditentukan pula oleh jenis peraturan yang terdapat dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Makin tinggi tingkatan peraturan perundang-undangan, makin abstrak dan umum sifatnya.

Berdasarkan pemahaman terhadap kaidah-kaidah hukum, dapat diidentifikasi beberapa jenis kaidah hukum, yaitu sebagai

berikut :

- a. Kaidah Perilaku, adalah jenis kaidah yang menetapkan bagaimana kita harus atau boleh berperilaku. Fungsinya untuk mengatur perilaku orang-orang dalam kehidupan masyarakat. Kaidah perilaku dalam realitas diwujudkan dalam berbagai bentuk, antara lain :
  - 1) Kaidah Perintah : berisi kewajiban untuk melakukan sesuatu. Biasanya dirumuskan dengan bantuan kata kerja “wajib” atau “harus” atau ungkapan “terikat untuk” atau “berkewajiban untuk”.
  - 2) Kaidah Larangan : berisi kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu. Biasanya dirumuskan dengan kata-kata “dilarang” atau “tidak boleh” atau “tidak dapat”.
  - 3) Kaidah Dispensasi : berisi pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diwajibkan/ diharuskan; dispensasi biasanya berkenaan dengan penolakan atau pengecualian terhadap suatu perintah yang dirumuskan dengan peristilahan “dibebaskan dari kewajiban” atau “dikecualikan dari kewajiban” atau “tidak berkewajiban”.
  - 4) Kaidah Izin : berisi pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang atau tidak boleh dilakukan. Kaidah ini sering dirumuskan dengan menggunakan istilah “boleh” atau “berhak untuk” atau “mempunyai hak untuk” atau “dapat” atau “berwenang untuk”.
- b. Kaidah Kewenangan, adalah jenis kaidah hukum yang menetapkan siapa yang berhak atau berwenang untuk menciptakan dan memberlakukan kaidah perilaku tertentu. Fungsinya adalah untuk menetapkan siapa yang berwenang untuk mengatur perilaku orang, menentukan dengan prosedur bagaimana kaidah perilaku itu ditetapkan dan sekaligus menentukan bagaimana suatu kaidah harus

diterapkan jika dalam suatu kejadian tertentu terdapat ketidakjelasan.

Dengan mengacu pada bidang-bidang hukum yang ada, kaidah kewenangan terbagi dalam :

1. Kaidah kewenangan publik :
  - a) Kewenangan bidang legislatif
  - b) Kewenangan bidang eksekutif
  - c) Kewenangan bidang yudikatif
2. Kaidah kewenangan perdata.
3. Kaidah Sanksi, adalah jenis kaidah yang memuat reaksi yuridis atau akibat-akibat hukum tertentu jika terjadi pelanggaran atau ketidakpatuhan terhadap kaidah tertentu. Secara umum kaidah sanksi memuat kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Menurut bidang hukum yang ada, kaidah sanksi terbagi dalam :

- 1) Sanksi Administratif : berhubungan dengan tindakan dan kebijakan pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk pencabutan izin, penghentian subsidi, baik secara alternatif maupun kumulatif sepanjang memuat jenis sanksi yang berbeda.
- 2) Sanksi Pidana : berkenaan dengan sanksi hukuman yang dapat dijatuhkan pada pelanggaran kaidah hukum pidana.
- 3) Sanksi Perdata : berkenaan dengan kewajiban untuk membayar sejumlah ganti kerugian.

Sedangkan ditinjau dari tujuannya, kaidah sanksi dapat dibagi menjadi dua, yaitu sanksi yang bersifat *reparatoir* (kewajiban untuk melakukan pemulihan keadaan seperti semula) dan sanksi yang bersifat *condemnatoir* berupa penjatuhan hukuman badan dan/ atau denda dalam jumlah tertentu.

4. Kaidah Kualifikasi adalah jenis kaidah yang menetapkan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh seseorang untuk dapat melakukan perbuatan hukum tertentu atau sebaliknya dibebaskan dari kewajiban untuk melakukan suatu

perbuatan hukum tertentu. Pada sisi lain, kaidah kualifikasi juga dapat digunakan untuk menentukan suatu jenis peristiwa atau keadaan tertentu dikaitkan dengan akibat hukum tertentu.

5. Kaidah Peralihan : adalah jenis kaidah hukum yang dibuat sebagai sarana untuk mempertemukan aturan hukum tertentu sebagai akibat kehadiran peraturan perundang-undangan dengan keadaan sebelum peraturan perundang-undangan itu berlaku. Kaidah peralihan ini fungsinya untuk menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum; menjamin kepastian dan memberi jaminan perlindungan hukum kepada subyek hukum tertentu.

Dalam teori perundang-undangan, kaidah peralihan ini dapat berupa aturan peralihan yang menunjuk keadaan sebelumnya dan hukum antar waktu untuk mengatur kepastian hukum.

Berdasarkan contoh-contoh dari rumusan berbagai jenis kaidah yang dikemukakan di atas, kita dapat menyatakan bahwa perumusan kaidah hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan yang baik memerlukan kemampuan dan pengetahuan bahasa yang baik pula sesuai dengan konteks atau ruang lingkup dan jenis peraturan yang akan dibuat.

Dalam pembuatan Perda harus memperhatikan 10 kelompok hak dasar yang dapat dilihat dalam tabel.

Dalam merumuskan pasal-pasal dalam peraturan perlu memperhatikan 4 ketentuan bahasa dalam rumusan pasal dan ayat, yaitu:<sup>13</sup>

- a. Mudah dimengerti oleh para pihak, baik yang menjalankan UU maupun yang dikenai UU.

Ada 3 petunjuk dalam merumuskan pasal dan ayat agar mudah dimengerti, yaitu :

- 1) Pakai kata/istilah yang mudah

---

13 Effendi Perangin dan Nandang Alamsah D., *Ketrampilan Membuat Akta Perjanjian & Dokumen Lainnya*, Pusat Latihan Sarjana Hukum Perusahaan, Jakarta, 1991, hal. 64-71.

dipahami para pihak.

- 2) Gunakan kalimat singkat.  
3) Langsung pada maksud yang hendak disampaikan.  
b. Spesifik, dalam arti istilah/kata yang digunakan bersifat khusus sehingga tidak dapat ditafsirkan macam-macam.  
c. Lengkap, artinya mengandung ide yang pas, satu kesatuan pengertian yang tidak ada kekurangannya.  
d. Konsisten, artinya selaras, penggunaan istilah-istilah yang tetap dan isi pasal-pasal tidak saling bertentangan.

Cara pembuat peraturan dapat memastikan adanya partisipasi yang cukup dalam proses pembuatan peraturan, Menurut Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyeskere mengemukakan ada dua cara yang sering digunakan, yaitu pengumuman dan komentar, serta pengajuan kepada pembuat peraturan. Dalam sistem pengumuman dan komentar, suatu lembaga mempublikasikan usulan peraturan dalam surat kabar, dan kemudian mengundang masyarakat luas untuk memberikan komentar-komentar secara tertulis dalam jangka waktu tertentu. Setelah menerima komentar-komentar, lembaga tersebut mempertimbangkan kembali, dan apabila diperlukan, menyusun kembali peraturan yang bersangkutan<sup>14</sup>.

Setelah lembaga menyetujui dan mengesahkan peraturan tersebut, lembaga harus menyertai peraturan tersebut dengan pernyataan tentang setiap komentar yang diterimanya, serta tentang disposisi yang diberikannya, disertai dengan alasan-alasannya. Dengan demikian pembentukan hukum *in casu* Peraturan Daerah yang partisipatif adalah satu cermin adanya konfigurasi politik yang demokratis, sebab karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada. Kepopulisan peraturan daerah

---

14 Ann Seidman, Robert Seidman dan Nalin Abeyeskere, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*. ELIPS, 2001, hal. 448.

Tabel : Sepuluh Kelompok Hak Dasar dalam Pembuatan Perda.

No	Hak-hak dasar	Fokus
1	Hak untuk hidup	a. Kartu identitas untuk kelompok miskin agar dapat mengakses bantuan pemerintah b. Lingkungan hidup dan sumber daya alam c. Hak tahanan/ narapidana d. Aborsi
2	Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan	a. Mahalnya biaya perkawinan bagi gelandangan, pengemis dan orang miskin b. Tingginya jumlah kawin siri/ bawah tangan c. Meningkatnya angka kelahiran
3	Hak untuk mengembangkan diri	a. Pendidikan dasar cuma-cuma b. Peningkatan pelayanan pendidikan di wilayah terpencil c. Pendidikan bagi orang miskin dan komunitas adat terpencil d. Peningkatan tanggungjawab media informasi dalam kebebasan memperoleh informasi
4	Hak untuk memperoleh keadilan	a. Pemahaman HAM para penegak hukum yang belum menyeluruh b. Bantuan hukum untuk orang miskin belum sepenuhnya terpenuhi
5	Hak untuk kebebasan pribadi	Kurangnya pemahaman akan kebebasan beragama dan belum meratanya toleransi antar umat beragama.
6	Hak atas rasa aman	a. Masalah penyiksaan atau perlakuan yang tidak manusiawi b. Tawuran antar pelajar dan mahasiswa, serta konflik antar kelompok warga/ masyarakat c. Fenomena “main hakim sendiri” d. Kinerja penegak hukum belum optimal dalam menjamin keamanan
7	Hak atas kesejahteraan	a. Hak penyandang cacat untuk bekerja b. Hak atas tanah c. Hak pekerja untuk berserikat d. Hak atas kesehatan e. Perlindungan pekerja migran f. Hak orang miskin dan komunitas adat terpencil atas perumahan, pelayanan kesehatan, dan jaminan sosial g. Sarana dan prasarana transportasi serta komunikasi khususnya bagi daerah tertinggal
8	Hak turut serta dalam pemerintahan	Data kependudukan yang belum akurat sehingga mengurangi hak pilih warga.
9	Hak perempuan	a. Kondisi masyarakat yang masih mencerminkan bias gender b. Angka KDRT yang tinggi c. Eksploitasi dan perdagangan perempuan
10	Hak anak	a. Anak yang bermasalah dengan hukum b. Kurangnya pemenuhan hak anak

inherent pula dalam semangat menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Jaminan perlindungan HAM dalam pembentukan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2012 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Secara filosofis, dasar pembentukan peraturan ini dapat dilihat dalam konsideran yang menyatakan bahwa HAM adalah hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri setiap manusia, bersifat universal dan langgeng karena itu harus dihormati, dimajukan, dipenuhi, dilindungi dan ditegakkan. Selain itu, bahwa dalam pembentukan produk hukum daerah harus memperhatikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia dan oleh karenanya dalam pembentukan produk hukum daerah, perancang produk hukum daerah harus memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia.

Selain itu, secara yuridis peraturan ini dibentuk berdasar pada peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya diantaranya Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dan lain-lain.

Dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa peraturan ini dimaksudkan untuk menjadi panduan dalam pembentukan produk hukum daerah yang bernuansa hak asasi manusia. Selanjutnya Pasal 3 menyatakan bahwa pembentukan produk hukum daerah yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia dilakukan dengan mengacu pada parameter hak asasi manusia yang selanjutnya diatur

dalam lampiran peraturan bersama ini.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa Tingkat Pengetahuan responden terhadap Hukum HAM cukup tinggi, namun pengetahuan masyarakat tentang keberadaan Peraturan Daerah yang parameternya hukum dan HAM masih rendah. Namun kepatuhan responden dalam melaksanakan hukum dan HAM di bidang pendidikan, kesehatan, ketenaga kerjaan dan lingkungan hidup di tingkat Pemerintahan Daerah masih lemah. Oleh karena itu dalam pembuatan Perda sering terjadi pelanggaran Hukum dan HAM, baik dilakukan oleh penegak hukum (*law adjudicating*) maupun budaya hukum atau *legal culture* tentang kesadaran hukum dan kekuatan sosial bagaimana hukum digunakan.

Sejauh ini produk Undang-Undang, Konvensi Internasional yang telah diratifikasi, belum sepenuhnya diimplementasikan secara eksplisit dalam pembentukan Peraturan Daerah yang terkait Hukum dan HAM; Para pejabat yang berwenang telah melibatkan tenaga ahli yang memiliki kompetensi di bidang Hukum dan HAM. Pelibatan para ahli tersebut dimaksudkan untuk merumuskan naskah akademik sebelum peraturan daerah tersebut diundangkan.

Faktor kepentingan yang memengaruhi pembentukan perundang-undangan tersebut adalah faktor hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, serta hak-hak sipil dan politik. Kondisi ini diduga menjadi penyebab mengapa pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk perundang-undangan masih bersifat elitis yakni hanya melibatkan tokoh masyarakat, sehingga tidak mencerminkan keterwakilan kepentingan masyarakat. Faktor kepentingan ini pula diduga berpengaruh pada implementasi perda dan lemahnya di bidang penegakan hukum. Bagaimana cara mencegah dan mengatasi kondisi tidaklah

cukup dengan seruan sistem maupun sumber daya manusia, namun moral kejujuran para perancang perda kedepan tergantung pada pengetahuan dan pemahaman hukum dan HAM oleh para perancang dan pembentuk hukum (*law making*); ada tidaknya proses perancangan yang didasari pada *need assessment* dan *situation analysis*; pemberian ruang pada partisipasi publik yang luas; hubungan informasi antara Pemda, Kanwil Hukum dan HAM serta anggota DPRD; suasana batin dan sosiologis masyarakat setempat, termasuk gerakan *civil society*.

Pembentukan peraturan daerah harus mengacu pada Peraturan Bersama Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2012 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dasar pembentuk an peraturan ini adalah bahwa HAM adalah hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri setiap manusia, bersifat universal dan langgeng, karena itu harus dihormati, dimajukan, dipenuhi, dilindungi dan ditegakkan. Oleh karena itu maka dalam pembentukan produk hukum daerah harus memperhatikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia dan oleh karenanya dalam pembentukan produk hukum daerah, perancang produk hukum daerah harus memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Ali. *Legal Drafting Roccipi*, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ichtar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Asshiddiqie, Jimly, *Peran Advokad Dalam Penegakan Hukum*, Bahan Orasi Pada Acara Pelantikan DPP IPHI Masa Bhakti, 2007-2012, Bandung, 2008.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah dan Ratna Nurhayati, *Proses dan Teknik Penyusunan Perundang-undangan*, Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, Jakarta, 2002.
- Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, London, 2003.
- Laboratorium Hukum FH Universitas Katolik Parahyangan, *Keterampilan Perancangan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Lubis, T. Mulya, *Bantuan Hukum Dan Kemiskinan Struktural*. Penerbit LP3ES, Jakarta, 1986.
- Mahfud, Moh., *Dasar dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia*. UII Press, Yogyakarta, 1993.
- Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008), hal 17
- Manan, Bagir, *Kumpulan Tulisan/Bahan Kuliah Pengembangan Sistem Hukum Indonesia Abad XXI*. Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, "Refleksi HAM di Indonesia". Makalah, disampaikan dalam Penataran Hukum Humaniter Internasional dan Hukum HAM, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan International Committee of Red Cross, 22-25 Juni 1998.
- Perangin, Effendi dan Nandang Alamsah D., *Ketrampilan Membuat Akta Perjanjian & Dokumen Lainnya*, Pusat Latihan Sarjana Hukum Perusahaan, Jakarta, 1991.
- Seidman, Ann, Robert Seidman dan Nalin Abeyeskere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan

- Undang-undang. ELIPS, 2001.
- Dalam buku : *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, Edisi Revisi, Setjen MPR RI, 2011.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).
- Keppres Nomor 39 tahun 1990 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak (CRC).
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Penghukuman atau Perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan derajat manusia (CAT).
- Undang-Undang Nomor 29 tahun 1999 tentang pengesahan Konvensi Anti Diskriminasi Ras (CERD).
- Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 tentang pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR).
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR).
- Permendagri Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Bersama Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2012 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.