

## **BAB I** **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian diperlukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperluas tidak saja mengatur pembentukan undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari aspek formal dan aspek material. Aspek formal mencakup teori, asas, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan aspek material mencakup substansi atau materi muatan peraturan perundang-undangan. Dilihat dari aspek formal, maka untuk dapat membentuk peraturan perundang-undangan maka terlebih dahulu haruslah dibuat rancangan yang merupakan suatu hal yang sulit dan memerlukan keahlian khusus bagi para perancangannya. Secara umum, untuk merancang atau menyusun produk hukum, maka diperlukan persyaratan sebagai berikut:

1. menguasai materi yang diatur;
2. mempunyai jangkauan jauh ke depan/prospektif;
3. mempunyai inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan materi yang diatur;
4. mampu menuangkan materi yang akan diatur dengan redaksi yang singkat, jelas, sistematis, dan tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda;
5. menguasai bahasa hukum;
6. menguasai teknik perundang-undangan.<sup>1</sup>

Irawan Soejito lebih lanjut mengatakan bahwa:

Membuat peraturan perundang-undangan merupakan pekerjaan yang sulit. Oleh karena itu, di samping harus memahami tentang Hukum Tata Negara, khususnya teknik perundang-undangan, juga diperlukan pemahaman materi yang akan diatur dan pengalaman yang memadai.<sup>2</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, maka kegiatan merancang peraturan perundang-undangan bukan hanya masalah pengetahuan atau keilmuan saja, tetapi juga menyangkut aspek seni. Masalah pengetahuan, mengharuskan pemahaman secara mendalam masalah yang akan diatur dan kecakapan untuk menguraikan bagian-bagian yang esensial. Sedangkan aspek seni mengharuskan untuk dapat mengemukakan gambaran yang diperoleh sehingga memberikan kepastian dan membuka kemungkinan perkembangan di masa yang akan datang.

Van Apeldoorn, sebagaimana dikutip oleh Irawan Soejito, mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Kesenian perundang-undangan termasuk kesenian hukum, dan dikelompokkan ke dalam politik perundang-undangan dan teknik perundang-undangan. Politik perundang-undangan adalah menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Sedangkan teknik perundang-undangan adalah cara merumuskan peraturan perundang-undangan sedemikian rupa sehingga maksud yang dikandung dalam peraturan tersebut dapat dengan jelas dipahami.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Irawan Soejito. 1989. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*. Bina Aksara. Jakarta. hlm. 2.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 3.

<sup>3</sup>*Ibid.* hlm. 3.

Persyaratan lainnya dalam perancangan peraturan perundang-undangan yaitu harus berdasarkan asas-asas perundang-undangan dan nilai perundang-undangan/ hukum. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah asas legalitas, asas *lex specialis derogat lex generali*, asas *lex superior derogat lex inferiori*, asas *lex posterior derogat lex priori*, asas retroaktif. Kemudian, nilai perundang-undangan atau nilai hukum diantaranya adalah filosofis, yuridis, dan sosiologis. Di samping persyaratan tersebut, persyaratan lainnya yang berkaitan dengan berlakunya peraturan perundang-undangan yaitu berlaku sahnya atau berlaku mengikatnya peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan suatu negara yang dapat dikeluarkan pada suatu masa tertentu dapat berbeda dengan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan pada suatu masa yang lain. Hal ini tergantung pada macamnya penguasa serta kewenangannya untuk membentuk suatu keputusan peraturan perundang-undangan. Semuanya ini ditentukan dalam sistem ketatanegaraan yang dilaksanakannya. Maka apabila terjadi perubahan ataupun pergantian sistem ketatanegaraan, akan terjadi pula perubahan atau pergantian penguasa yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu keputusan yang berbentuk Undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya akan mengakibatkan perubahan atau pergantian macam-macam perundangan yang dapat dikeluarkan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan pada Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk membentuk Peraturan Daerah tersebut merupakan konsekuensi logis dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Era otonomi daerah memberikan kebebasan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah sendiri dengan maksud untuk memudahkan pemerintah di daerah untuk melaksanakan tugas-tugasnya di daerah, Peraturan Daerah juga sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan salah satu dasar bagi pembangunan nasional. Harus dipahami juga bahwa pembentukan Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional. Hamsa Halim, dkk berkaitan dengan Peraturan Daerah tersebut berpendapat bahwa:

Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Karena itu Peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan Peraturan daerah tugas pembantuan. Dapat dikatakan bahwa Peraturan daerah di bidang otonomi adalah Perda yang bersumber dari atribusi sedangkan Perda di bidang tugas pembantuan adalah Peraturan Daerah yang bersumber pada kewenangan delegasi.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Hamsa Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan-perundangan*. Kencana Media Grup. Jakarta. hlm. 50.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan pelaksanaan dari asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Ridwan H.R. :

Peraturan Daerah dalam rangka otonomi itu mengatur substansi dan tata cara pelaksanaannya, sedangkan Peraturan Daerah dalam rangka tugas pembantuan atau penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi, hanya mengatur tata cara pelaksanaan tidak mengatur substansi, karena substansinya telah diatur oleh pihak yang dibantu atau telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika Peraturan Daerah tugas pembantuan mengatur pula substansi, akan ada dualisme norma dan Peraturan Daerah yang bersangkutan melampaui kewenangan dari segi muatan. Peraturan Daerah otonomi itu produk *legislation*, sedangkan Peraturan Daerah tugas pembantuan adalah *delegated legislation*.<sup>5</sup>

Peraturan Daerah sebagai hasil dari kesepakatan bersama antara DPRD selaku wakil rakyat dengan Pemerintah Daerah. Keberlakuan suatu Peraturan Daerah adalah pada tingkat lokal atau wilayah dimana Peraturan Daerah tersebut ditetapkan. Jimly Asshiddiqie dalam hal ini menjelaskan bahwa:

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah itu seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legeslatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulative (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah itu dengan undang-undang dari segi territorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan peraturan daerah hanya berlaku dalam wilayah pemerintah daerah bersangkutan saja. yaitu dalam wilayah daerah provinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu, peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah "*local law*" atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*local legislation*).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Ridwan H.R. 2008. *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. FH UII Press. Yogyakarta. hlm. 69.

<sup>6</sup>Jimly Asshiddiqie. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Rajawali Pers. Jakarta. hlm. 64.

Kewenangan membuat Peraturan Daerah, merupakan wujud nyata pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Menurut Rozali Abdullah:

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi daerah yang di miliki oleh Provinsi/Kabupaten/Kota. Serta tugas pembantuan, Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah yang dibuat oleh satu daerah, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi, dan mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran Negara.<sup>7</sup>

Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah itu dibentuk oleh lembaga legeslatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah daerah. Satjipto Raharjo, dikutip oleh Zudan Arif Fakrulloh, mengingatkan bahwa:

Dalam pembentukan Peraturan Daerah bahwa hukum tidak berawal dari hukum itu sendiri, melainkan berawal dari manusia dan kemanusiaan. Dengan demikian, yang menentukan pembentukannya di bidang legeslasi, yudikasi, dan penegakannya adalah determinasi bahwa hukum adalah untuk manusia. Artinya adalah bahwa manusia dan kemanusiaan menjadi wacana yang utama dalam proses-proses tersebut.<sup>8</sup>

UU No. 12 Tahun 2011 pada dasarnya dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu mengenai sistem, asas, jenis, materi muatan persiapan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluaskan maupun parstisipasi masyarakat. Dengan demikian, UU No. 12 Tahun 2011 akan

---

<sup>7</sup>Rozali Abdullah. 2010. *Pelaksanaan Otonomi Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*. Rajawali Pres. Jakarta. hal 131-132

<sup>8</sup>Zudan Arif Fakrulloh. 2011. *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. hlm. 116.

menjadi arah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik ditingkat pusat maupun daerah.

Dalam pembentukan setiap pembentukan Peraturan Daerah, tidak dapat lepas tujuan pembentukan Peraturan Daerah. Setiap Peraturan Daerah yang dibuat harus mewujudkan tujuan mengatur, antara lain:

1. Menciptakan kepastian Hukum
2. Mewujudkan keadilan
3. Memberi kemanfaatan sosial.<sup>9</sup>

Untuk mewujudkan tujuan pengaturan tersebut di atas, peraturan daerah harus dapat berfungsi sebagai alat:

1. Alat kontrol sosial
2. Alat rekayasa sosial
3. Mekanisme integrasi
4. Alat pemberdayaan sosial.<sup>10</sup>

Jadi dalam pembentukan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah bersama DPRD tidak bisa menutup mata, harus memperhatikan apa yang diinginkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang akan dibuatnya.

Proses pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya adalah sama dengan pembentukan Undang-undang, yaitu melalui penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang dapat berasal dari pihak Pemerintah maupun dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, Soehino berpendapat:

Proses pembentukan undang-undang dimulai dengan mempersiapkan RUU undang yang dapat berasal dari pihak Pemerintah maupun dari pihak DPR. Dalam negara yang berdasarkan demokrasi, adanya hak mengajukan RUU usul inisiatif DPR merupakan imbalan daripada hak Pemerintah mengajukan rancangan Undang-undang. Dengan demikian, prakarsa untuk mengatur sesuatu hal dengan undang-undang tidak saja tergantung kepada kemauan Pemerintah, tapi juga datang dari inisiatif DPR yang membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>*Ibid.* hlm. 130

<sup>10</sup>*Ibid.* . hlm. 130

<sup>11</sup>Soehino. 2003. *Hukum Tatanegara: Teknik Perundang-Undangan*. Liberty. Yogyakarta. hlm. 54.

Berdasarkan pendapat Soehino di atas, maka dapat dijelaskan bahwa pembentukan undang-undang dalam hal rancangan undang-undang yang diajukan untuk ditetapkan menjadi undang-undang dapat berasal dari Presiden dan dapat pula berasal dari usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. Irawan Soejito di lain pihak berpendapat:

Membentuk Peraturan Daerah yang baik sama halnya dengan membuat undang-undang adalah merupakan pekerjaan yang sulit. Lavelt, seorang ahli dalam bidang otonomi dan desentralisasi di masa Pemerintahan Hindia Belanda, mengatakan bahwa membuat undang-undang itu merupakan pekerjaan yang sulit. Untuk itu di samping pengetahuan tentang Hukum Tata Negara diperlukan juga penguasaan sepenuhnya materi yang akan diatur dan pengalaman.<sup>12</sup>

Pembentukan Produk Hukum Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 236 dan Pasal 246. Pasal 236 mengatur tentang pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan sebagai berikut:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 246 UU No. 23 Tahun 2014 selanjutnya menegaskan tentang penetapan Perkada oleh kepala daerah dalam rangka melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan:

- (1) Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.

---

<sup>12</sup>Irawan Soejito, 1989. *Op. Cit.*, hlm. 1.

- (2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Berdasarkan Pasal 236 dan Pasal 246 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut maka dapat dijelaskan bahwa produk hukum daerah dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan mencakup Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Terkait dengan pembentukan Produk Hukum Daerah, Kementerian Dalam Negeri telah menetapkan peraturan terbaru yaitu Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan Pasal 2 Permendagri Negeri No. 80 Tahun 2015, disebutkan mengenai bentuk-bentuk Produk Hukum Daerah sebagai berikut:

Produk hukum daerah berbentuk:

- a. peraturan; dan
- b. penetapan.

Pasal 3 Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menguraikan lebih lanjut produk hukum daerah yang berbentuk peraturan, sebagai berikut:

Produk hukum daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a terdiri atas:

- a. Perda;
- b. Perkada;
- c. **dihapus; dan**
- d. Peraturan DPRD.

Sedangkan Pasal 9 Permendagri Negeri No. 80 Tahun 2015 menguraikan lebih lanjut produk hukum daerah yang berbentuk penetapan, yaitu sebagai berikut:

Produk hukum daerah berbentuk penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b terdiri atas:

- a. Keputusan Kepala Daerah;
- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, identifikasi masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan pelaksanaan dari Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan yang mencakup Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
2. Bentuk-bentuk Produk Hukum Daerah beserta proses pembentukannya mengalami perubahan seiring dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang baru, dalam hal ini adalah dengan telah ditetapkannya Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.
3. Berdasarkan perubahan pengaturan atas Pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut, maka DPRD Kabupaten Batang merasa perlu untuk mengajukan hak inisiatif atau prakarsa Dewan dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Raperda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan dan kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk:

1. Bertujuan untuk memberikan latar belakang, arahan dan dukungan dalam perumusan pengaturan mengenai Pembentukan Produk Hukum Daerah.
2. Berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan pengaturan mengenai Pembentukan Produk Hukum Daerah.

#### D. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pembentukan Produk Hukum Daerah. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:
  - a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan<sup>13</sup> dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
  - b. Pendekatan teori hukum (konseptual),<sup>14</sup> bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
  - c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),<sup>15</sup> adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

---

<sup>13</sup>J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 169.

<sup>14</sup> Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 113.

<sup>15</sup>Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hlm 37.

2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### A. Kajian Teoretis

#### 1. Konsep Negara Hukum

Terdapat dua tradisi besar gagasan Negara Hukum di dunia, yaitu Negara Hukum dalam tradisi Eropa Kontinental yang disebut *Rechtsstaat* dan Negara Hukum dalam tradisi Anglo Saxon yang disebut dengan *Rule of Law*. Frederich Julius Stahl mengungkapkan setidaknya terdapat empat unsur dari *rechstaat*, yaitu:

1. Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan
4. Adanya peradilan administrasi Negara yang berdiri sendiri (independent)<sup>16</sup>

Kemudian A.V. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* adalah sebagai berikut:

1. Supremasi absolut atau predominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;
2. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Adi Sulistiyono. 2007. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*. Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS. Surakarta. hlm. 32

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Peradaban. Surabaya. hlm.75

Berdasarkan ketentuan UUD Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga tidak diragukan lagi bahwa Indonesia adalah sebagai negara hukum karena secara tegas ditetapkan dalam bentuk norma hukum tertinggi. Namun selama ini seringkali konsep negara hukum disamakan begitu saja dengan konsep *rechtstaat* dan konsep *the rule of law*. Hal ini dapat dimaklumi karena bangsa Indonesia mengenal istilah negara hukum melalui konsep *rechtstaat* yang pernah diberlakukan Belanda pada masa pendudukannya di Indonesia, pada perkembangan selanjutnya terutama sejak perjuangan menumbangkan apa yang dalam periodisasi politik disebut perjuangan menumbangkan orde lama negara hukum begitu saja diganti dengan *the rule of law*.<sup>18</sup>

Indonesia tidak begitu saja mengalihkan konsep *the rule of law* atau konsep *rechstaat* sebagai jiwa dan isi dari negara hukum Indonesia, karena pada dasarnya Indonesia telah memiliki konsep negara hukumnya sendiri, yaitu negara hukum Pancasila. Hal ini dapat dilihat dalam hubungannya dengan Alenia ke-4 Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan 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 berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social, maka (untuk mencapai tujuan negara tersebut) disusunlah Kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu UUD Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 66-67

Mencermati bunyi dari Alenia ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 di atas dapat ditarik benang merah bahwa:

Sebenarnya konsep negara hukum Indonesia merupakan perpaduan tiga unsur yaitu Pancasila, hukum nasional dan tujuan negara. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan utuh. Pancasila merupakan dasar pembentukan hukum nasional. Hukum nasional disusun sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara. Tidak ada artinya hukum nasional disusun apabila tidak mampu mengantarkan bangsa Indonesia mencapai kehidupan yang sejahtera dan bahagia dalam naungan ridha Illahi.<sup>19</sup>

Adapun unsur-unsur negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila menurut Sri Soemantri Martosoewignjo adalah sebagai berikut:

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka.<sup>20</sup>

Sedangkan unsur-unsur minimal yang harus dimiliki oleh negara hukum berdasarkan pandangan Arya Utama adalah sebagai berikut:

1. Semua tindakan harus berdasarkan atas hukum
2. Ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya
3. Adanya kelembagaan yang bebas untuk menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat (badan peradilan yang bebas);
4. Ada pembagian kekuasaan.<sup>21</sup>

Menurut Arief Sidharta, Scheltema merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum meliputi:

---

<sup>19</sup> Irawan Sudjito. 2009. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*. Dalam Kongres Pancasila kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada. Balai Senat UGM. Yogyakarta, 30, 31, dan 1 Juni 2009.

<sup>20</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni. Bandung. hlm. 11.

<sup>21</sup> I Made Arya Utama. 2007. *Hukum Lingkungan, Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Pustaka Sutra. Bandung. hlm. 15

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (human dignity);
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*". Asas-asas yang terkait dengan kepastian hukum itu adalah:
  - a. asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas nonretroaktif, di mana perundang-undangan, sebelum mengikat, undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas, indenpenden, impasrial. Dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law before the Law*) bahwa dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung:
  - a. Jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan
  - b. Tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama.
4. Asas demokrasi di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk memengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip:
  - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
  - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
  - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;

- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif;
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermatabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
  - c. pemerintah harus secara rasional menata setiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.<sup>22</sup>

Muhammad Tahir Azhry, dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau negara hukum yang baik itu mengandung 9 prinsip:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan yang bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> B. Arief Sidharta. 2004. *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*. Dalam *Jentera* (Jurnal Hukum). *Rule of Law*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PHSK). Jakarta. Edisi 3 Tahun II, November 2004. hlm. 124-125.

<sup>23</sup> Muhammad Tahir Aazhary. 1992. *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Mata Kini*. Bulan Bintang. Jakarta. hlm. 64.

## 2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dan tidak bisa diabaikan terutama dalam suatu negara hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik akan menunjang terjaminnya suatu kepastian hukum, karena dari suatu peraturan perundang-undangan akan dapat diramalkan atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh subjek pengaturan dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilandasi paling tidak oleh tiga hal, yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, politik hukum (peraturan perundang-undangan) yang baik, dan sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang memadai.

### a. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas hukm yang berkembang. Van der Viles membedakan antara asas-asas formal dan material, yaitu:

Asas-asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat
- 3) Asas perlunya peraturan
- 4) Asas dapat dilaksanakan
- 5) Asas konsesnsus

Asas-asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:

- 1) Asas tentang terminology dan sistematika yang benar
- 2) Asas tentang dapat dikenali
- 3) Asas pengakuan yang sama dalam hukum
- 4) Asas kepastian hukum
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Widodo Ekatjahjana. 2008. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*. Citra Aditya Bakti. Bandung.. hlm. 26

Selanjutnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka, sebagaimana dikutip oleh B. Hestu Cipto Handoyo, memperkenalkan enam asas Undang-undang, yaitu:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*)
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*).
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, dan
- 6) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).<sup>25</sup>

Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan adanya lima asas perundang-undangan, yaitu:

---

<sup>25</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta. hlm. 73

- 1) Asas tingkatan hierarkhis.
- 2) Undang-undang tak dapat diganggu gugat.
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*)
- 4) Undang-undang tidak berlaku surut.
- 5) Undang-undang yang baru menyampingkan Undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*).<sup>26</sup>

Memperhatikan asas-asas perundang-undangan tersebut di atas, maka ada satu persoalan yang dapat diketengahkan, yaitu apakah setiap Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Kalau tidak dapat diganggu gugat, bagaimanakah kedudukan Undang-undang jika dikaitkan dengan keberadaan Undang-Undang Dasar yang tertulis. B. Hestu Cipto Handoyo dalam hal ini berpendapat bahwa:

Apabila Undang-undang pada dasarnya dianggap tidak dapat diganggu gugat, maka di sini nampak adanya ketidakkonsistenan dengan asas “Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula” dan “asas tingkatan hierarkhis”. Apabila persoalan tingkat hierarkhis peraturan perundang-undangan itu tetap akan diindahkan, maka secara prinsipial setiap Undang-undang mutlunya dapat diganggu gugat. Hal ini mengingat dalam tataran tertib hukum Indonesia, sebagaimana tertuang dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang berada di bawah UUD 1945. oleh karena itu jika ada Undang-undang yang secara substansial melanggar norma-norma/kaidah-kaidah hukum yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar, maka Undang-undang tersebut harus dapat diganggu gugat atau diuji secara materiil terhadap UUD 1945.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hlm. 46

<sup>27</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Op. Cit.*, hlm. 81-82.

Persoalan yang perlu dikembangkan di sini adalah organ atau badan apakah yang diberi kewenangan untuk menguji suatu Undang-undang, jika ternyata muatan substansinya dianggap melanggar ketentuan yang ada di dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis Indonesia.

Secara historis, pada saat penyusunan Rancangan UUD 1945, terdapat perbedaan pandangan mengenai pengujian terhadap Undang-undang. Muhammad Yamin menghendaki agar Mahkamah Agung diberi wewenang menguji Undang-undang. Pandangan Yamin tersebut ditolak oleh Supomo, dengan pertimbangan:

- 1) Hak menguji bertalian dengan ajaran pemisahan kekuasaan. Dan pemisahan kekuasaan merupakan konsekuensi demokrasi liberal. Sedangkan pemerintah Indonesia tidak akan menjalankan ajaran pemisahan kekuasaan.
- 2) Secara teoritis tidak ada kesamaan pandangan mengenai hak menguji, karena pengujian itu pada umumnya menjadi persoalan politik bukan yuridis.
- 3) Ahli hukum Indonesia belum berpengalaman dalam soal pengujian tersebut dan juga jumlahnya masih terbatas.<sup>28</sup>

Merujuk pada asas “Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula”, maka badan atau organ yang dapat melakukan pengujian terhadap Undang-undang yang menyimpang dari UUD 1945, tentunya adalah badan atau organ penguasa yang mempunyai kedudukan di atas organ atau badan pembentuk Undang-undang itu sendiri. Dalam konteks Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun jika Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diberi

---

<sup>28</sup> Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind.-Hill. Co. Jakarta. hlm. 27-28

wewenang untuk itu, maka tentunya Mahkamah Agung/Hakim yang harus diberi kewenangan yang lebih luas untuk melakukan pengujian (*judicial review*) pada setiap Undang-undang.

Setelah UUD 1945 diamandemen, persoalan pengujian terhadap Undang-undang untuk saat ini sudah memperoleh porsi penyelesaian secara konstitusi. Hal ini nampak jelas tertuang dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang menentukan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

UU No. 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi pada Pasal 10 ayat (1) huruf a juga menentukan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* tersebut sebagai berikut:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Suatu norma dianggap sah sebagai norma hukum (*legal norm*) yang mengikat untuk umum apabila norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subjek hukum yang diikatnya. Keabsahan berlakunya atau keberlakuan suatu Undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang. Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan hukum dalam Undang-undang atau peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.

Norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat filosofis, juridis, politis, dan pertimbangan sosiologis. Jimly Asshiddiqie menguraikan:

1) Keberlakuan filosofis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*gerund-norm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorm*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan. Untuk hal ini, nilai-nilai filosofis negara RI terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*".

2) Keberlakuan juridis

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu memang (1) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*stufenbau theorie des recht*", (2) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya, (3) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku, dan (4) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika keempat kriteria tersebut telah terpenuhi, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

3) Keberlakuan politis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan kata lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan

suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

4) Keberlakuan sosiologis

Pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (1) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (2) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (3) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*recognition theory*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya. Kriteria penerimaan (*principle of recognition*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat untuk menerima daya-atur, daya-ikat, dan daya-paksa norma hukum tersebut baginya. Hal inilah yang dijadikan dasar pemahaman bahwa di jaman Hindia Belanda dahulu yang berlaku adalah hukum adat, bukan hukum Islam. Kalaupun hukum Islam secara sosiologis dapat dikatakan berlaku, maka hal itu semata-mata disebabkan oleh kenyataan bahwa masyarakat hukum adat sudah meresepsikannya ke dalam tradisi hukum adat masyarakat setempat. Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual (faktisitas hukum), yaitu sejauhmana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara juridis formal memang berlaku, diakui, dan diterima oleh masyarakat sebagai sesuatu yang memang ada dan berlaku, tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak ada, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat dikatakan berlaku secara sosiologis apabila norma hukum dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press. Jakarta. hlm. 241-244

Secara prinsipiil yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika suatu ketentuan itu berisi norma-norma/kaidah-kaidah yang bersifat dan berlaku mengikat umum. Artinya berisi aturan tingkah laku yang harus diindahkan ataupun dilaksanakan oleh setiap orang/badan tanpa kecuali. Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri:

- 1) Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.<sup>30</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut di atas maka dapat dijelaskan bahwa jika ada suatu peraturan tidak bersifat seperti itu, maka tidak dapat dimasukkan dalam kategori peraturan perundang-undangan. B. Hestu Cipto Handoyo dalam hal ini memberi contoh dan penjelasannya sebagai berikut:

Contoh yang dapat disebutkan di sini adalah Surat Keputusan (SK) atau Administratif (*Beschikking*) yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan yang berwenang, sebagai sebuah Surat Keputusan, maka sifatnya adalah konkret, individual dan final. Disebut konkret karena hanya dikeluarkan dan menyangkut satu peristiwa hukum tertentu saja, sehingga tidak mungkin untuk dipergunakan sebagai landasan bertindak bagi suatu peristiwa hukum yang lain. Disebut individual, artinya Surat Keputusan tersebut hanya ditujukan kepada satu subyek hukum tertentu, baik itu orang atau badan hukum. Sedangkan disebut final mengandung arti bahwa Surat Keputusan tersebut menimbulkan satu akibat hukum bagi subyek hukum yang terkena. Oleh sebab itulah satu akibat hukum tersebut tidak akan mengenai subyek hukum yang lain, di luar yang sudah

---

<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung. hlm. 113.

ditergaskan dalam Surat Keputusan tersebut. Karena harus bersifat dan berlaku umum, maka peraturan perundang-undangan harus mengindahkan landasan-landasan bagi keberadaan dan kekuatannya. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.<sup>31</sup>

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dijelaskan lebih lanjut oleh B. Hestu Cipto Handoyo sebagai berikut:

- 1) Landasan filosofis peraturan perundang-undangan  
Filosofis adalah sifat-sifat yang mengarah pada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan pada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yaitu nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Sehubungan dengan hal inilah, maka yang dimaksud dengan landasan filosofis peraturan perundang-undangan adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam filsafat resmi dari negara yaitu Pancasila. Berdasarkan pemahaman ini, maka bagi pembentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yaitu:
  - a) Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam Sila Pertama Pancasila.
  - b) Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam Sila Kedua Pancasila.
  - c) Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat dalam Sila Ketiga Pancasila.
  - d) Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat dalam Sila Keempat Pancasila.
  - e) Nilai-nilai keadilan, baik individu maupun sosial, seperti tercantum dalam Sila Kelima Pancasila.
- 2) Landasan sosiologis peraturan perundang-undangan  
Peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh karena itu agar diperoleh suatu pengaturan yang komprehensif dan

---

<sup>31</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Op. Cit.*, hlm. 62.

integral, maka dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, persoalan-persoalan yang ada dalam masyarakat dari bidang politik sampai sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama. Sehingga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak begitu banyak memerlukan penerahan institusi kekuasaan untuk melaksanakannya. Landasan teori sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum yaitu:

- a) Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
- b) Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Berdasarkan landasan teori tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan dari masyarakat dan tidak didasarkan pada faktor kekuasaan yang lebih menekankan pada aspek pemaksa dari penguasa. Kendati demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan perundang-undangan, sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

- 3) Landasan yuridis peraturan perundang-undangan  
Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya, berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan yuridis seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan. Persyaratan yuridis tersebut adalah sebagai berikut:
  - a) Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang.
  - b) Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur.

- c) Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan.
- d) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>32</sup>

Pada kenyataannya, suatu peraturan perundang-undangan yang sudah mencerminkan dasar-dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis belum tentu tidak ada kekurangannya, karena peraturan perundang-undangan yang kurang baik dapat juga terjadi karena tidak jelas perumusannya, sehingga tidak jelas arti, maksud dan tujuan (*ambiguous*) atau rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (interpretatif), atau terjadi inkonsistensi dalam menggunakan peristilahan atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sukar dimengerti dan sebagainya.

Selain unsur-unsur yuridis, filosofis, politis, dan sosiologis, maka unsur teknik perancangan merupakan unsur lain yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, perlu juga diperhatikan berbagai asas. Menurut I. C. Van der Vlies, sebagaimana dikutip oleh Attamimi, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas formal dan asas-asas material.

Asas-asas formal meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas

Asas ini mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

---

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 68-71

- 2) Asas organ/lembaga yang tepat  
Latar belakang asas ini adalah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan *perundang-undangan* yang bersangkutan.
- 3) Asas perlunya pengaturan  
Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan *perundang-undangan*.
- 4) Asas dapat dilaksanakan  
Mengenai asas ini, orang melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan *perundang-undangan*. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan *perundang-undangan* yang tidak dapat ditegakkan.
- 5) Asas konsensus  
Konsensus adalah adanya “kesepakatan” rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan *perundang-undangan* yang bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan *perundang-undangan* haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas-asas material meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar  
Peraturan *perundang-undangan* dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
- 2) Asas tentang apa yang dikenali  
Alasan pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan *perundang-undangan* tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum  
Peraturan *perundangan* tidak boleh berlaku hanya untuk sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota masyarakat.
- 4) Asas kepastian hukum  
Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum yang dianut negara Republik Indonesia.

- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual  
Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah khusus.<sup>33</sup>

#### **b. Politik Hukum yang Baik**

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada pada ruang konfigurasi yang tidak bebas nilai. Nilai-nilai yang berasal dari aspek social, budaya, ekonomi, politik, hukum, dan sebagainya saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lainnya. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep politik hukum tidak hanya memiliki satu konfigurasi, tetapi lebih.<sup>34</sup>

Politik hukum nasional secara konstitusional dapat ditemukan dalam UUD 1945. Pasal 1 UUD NRI 1945 memberikan landasan bagi konsep politik hukum (peraturan perundang-undangan) nasional di Indonesia yang hendak diimplementasikan. Adapun ketentuan Pasal 1 UUD 1945 menyatakan:

- (1) Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.
- (2) Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.
- (3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Berdasarkan rumusan Pasal 1 UUD 1945 itu maka konsep politik hukum (pembentukan peraturan perundang-undangan) nasional Indonesia paling tidak dilandasi oleh tiga prinsip yang fundamental sebagai berikut:

---

<sup>33</sup>A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. UI. Jakarta. hlm. 330-331.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 6

- 1) Prinsip negara hukum
- 2) Prinsip negara kesatuan dengan bentuk republik
- 3) Prinsip demokrasi

Prinsip negara hukum yang dianut dalam Pembukaan UUD NRI 1945 adalah prinsip *welfare state*, dimana mengisyaratkan agar dalam pembentukan politik perundang-undangan nasional berorientasi pada tujuan:

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

Prinsip negara kesatuan mengisyaratkan agar setiap pembentukan politik perundang-undangan nasional, bingkai dan limitasinya adalah negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik. Maka pembentukan dan materi peraturan perundang-undangan baik di Pusat maupun di Daerah tidak boleh lepas dari kedua hal tersebut. Sedangkan prinsip demokrasi mengisyaratkan agar setiap pembentukan politik perundang-undangan nasional senantiasa melibatkan peran serta rakyat.<sup>35</sup>

#### **c. Sistem Pengujian Peraturan Perundang-undangan yang Memadai**

Setiap peraturan perundang-undangan harus dapat diuji keabsahan hukumnya melalui lembaga pengujian peraturan perundang-undangan. Lemabaga pengujian ini dapat berupa lembaga yudisial, lembaga non yudisial, ataupun campuran, yaitu lembaga yudisial dan lembaga non yudisial.<sup>36</sup>

Dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia seharusnya yang dikembangkan adalah jenis pengujian secara yudisial oleh badan yudisial, karena di dalam UUD NRI dengan jelas disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 9

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm.21

hukum". Pengujian yang bersifat non yudisial dapat dilakukan oleh lembaga di luar badan yudisial sepanjang lembaga tersebut menguji (meninjau) produk peraturan perundang-undangan yang dibuatnya sendiri.

### 3. Peraturan Daerah

#### a. Peraturan Daerah Sebagai *Delegated Legislation*

Istilah *legislation* berasal dari dua kata bahasa latin, yaitu *legis* yang berarti hukum dan *latum* yang berarti membuat. Legislasi adalah sumber hukum, berwujud aturan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Legislasi berarti pernyataan formal dari badan legislatif.<sup>37</sup>

Terdapat dua jenis legislasi, yaitu legislasi utama (*supreme legislation*) dan legislasi delegasian (*subordinate legislation*). Legislasi utama ditetapkan oleh lembaga pemegang kedaulatan dalam negara. Legislasi utama ini tidak dapat dicabut, dihilangkan atau dikontrol oleh lembaga legislatif lain. Di lain pihak, legislasi delegasian merupakan produk dari lembaga lain di luar lembaga pemegang kedaulatan. Keberadaan dan keabsahan dari legislasi delegasian ini tergantung kepada lembaga yang mempunyai wewenang lebih tinggi.<sup>38</sup>

Berbicara tentang legislasi tidak akan pernah terlepas dari pembicaraan tentang pembagian kekuasaan Negara, dimana secara tradisional kekuasaan Negara dibagi menjadi tiga utama, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*Executive power*) dan kekuasaan judisiil (*judicial power*). Menurut Montesquieu, agar tercapai suatu keadilan, ketiga kekuasaan ini

---

<sup>37</sup> Sukardi. 2009. *Pengawasan Peraturan Daerah (Studi Kasus pada Provinsi Jawa Timur)*. Jurnal Konstitusi. Volume II Nomor 1 Juni 2009. MK-RI. Jakarta. hlm. 143

<sup>38</sup> *Ibid.* 143-144

harus dipegang oleh tiga lembaga yang berbeda dan secara terpisah. Namun demikian pada saat ini pemisahan kekuasaan secara mutlak tidak lagi diterapkan di dalam negara-negara modern. Pembentukan undang-undang (legislasi) di Indonesia dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden. Hal ini sesuai dengan Ketentuan Pasal 20 UUD 1945.<sup>39</sup>

Konsep awal pembagian kekuasaan dimaksudkan bahwa lembaga legislatif adalah lembaga pembentuk undang-undang, lembaga eksekutif adalah lembaga pelaksana undang-undang, dan lembaga yudisiil adalah lembaga yang menegakkan undang-undang terhadap pelanggar undang-undang. Dalam perjalanan waktu ternyata pembagian tersebut telah mengalami pergeseran-pergeseran terutama dalam pembagian wewenang legislatif, eksekutif (baca: pemerintahan), dan yudisiil. Lembaga pembentuk peraturan tidak hanya lembaga legislatif melainkan juga lembaga pemerintahan dan kekuasaan kehakiman.

Lembaga legislatif, misalnya, tidak dapat memprediksikan secara tepat kebutuhan perundang-undangan masyarakat yang begitu cepat berubah. Kenyataan ini membawa akibat kepada banyaknya undang-undang yang memberikan delegasi kepada pemerintah (*executive*) untuk menjabarkan lebih lanjut terhadap isi undang-undang yang tidak futuristik tersebut.<sup>40</sup>

Menurut MP Jain, dikutip Sukardi, badan legislatif tidak mungkin melaksanakan pembentukan undang-undang secara komplit dan detail paling tidak dikarenakan tiga hal, yaitu :

---

<sup>39</sup> *Ibid.* 144

<sup>40</sup> *Ibid.* 145

- 1) lembaga legislatif pekerjaannya sudah terlalu banyak
- 2) undang-undang yang terlalu detail justru akan membingungkan rakyat pembacanya (penggunanya), dan
- 3) pada saat ini dimana kemajuan di bidang sosial ekonomi kemajuannya begitu pesat, maka hanya mereka yang tergolong kelompok *ekspert* saja yang mampu memahami permasalahan secara detail.

Ketidakmungkinan lembaga legislatif dalam merumuskan undang-undang yang *futuristic* inilah yang menyebabkan adanya kecenderungan pendelegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang (*supreme legislation*) ke dalam peraturan bawahan (*subordinate legislation*). Keadaan yang demikian kemudian telah memunculkan konsep *delegated legislation*.<sup>41</sup>

Produk hukum dari badan legislatif adalah undang-undang (*act of Parliament; Law*), sedangkan produk hukum yang timbul dari *delegated legislation* di tiap-tiap Negara berbeda, misalnya: '*regulation*', '*rule*', '*regulations*', '*order*', '*notification*', dan '*bye-law*'.<sup>42</sup>

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan pada Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

---

<sup>41</sup> *Ibid.* 146

<sup>42</sup> *Ibid.* 146-147

Susunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dilihat dari aspek negara kesatuan terlihat sangat logis dan mudah dipahami. Namun demikian apabila dilihat dari logika hirarki, dengan menggunakan metode sistematis, maka tata susunan demikian akan sulit diinterpretasikan. Pertama yang harus disepakati dalam *delegated legislation* adalah peraturan mana yang disebut *primary rules*, apakah UUD 1945 atau Undang-undang, dan mana yang termasuk *secondary rules*. Pertanyaan ini menjadi penting, terkait dengan Perda, karena ketentuan Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pertanyaannya adalah peraturan mana saja yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Hal ini akan semakin kompleks dengan adanya ketentuan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011, terutama menyangkut pertanyaan apakah setiap peraturan menteri adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda tanpa harus melihat ada tidaknya perintah untuk membentuk Peraturan Menteri oleh peraturan yang lebih tinggi? Dari penelitian terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda dan Putusan

Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materiil terhadap Perda nampak bahwa setiap Peraturan Menteri dikategorikan sebagai peraturan yang lebih tinggi dari Perda yang oleh karenanya harus diacu dalam pembentukan Perda.<sup>43</sup> Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Hirarki peraturan perundang-undangan yang demikian panjang dan kompleks sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 adalah tidak efisien dalam kerangka pemberian hak kepada daerah untuk membuat Perda guna pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan dalam negara kesatuan. Sudah tidak perlukah asas hukum "*delegatus non potes delegare*" ?<sup>44</sup>

#### **b. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan perubahan terhadap kebijakan Daerah yaitu Peraturan Daerah. Pasal 236 ayat (3) menentukan bahwa:

---

<sup>43</sup> *Ibid.* 147

<sup>44</sup> *Ibid.* 148

Perda memuat materi muatan:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penjabaran dari Pasal tersebut dapat ditafsirkan bahwa Peraturan Daerah mengatur tentang hal-hal yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan hal-hal yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal yang diatur dalam Peraturan Daerah yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah sebagai akibat diterapkannya tugas pembantuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini dikarenakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten/Kota hanya berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Sedangkan asas dekonsentrasi hanya diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi.

Ketentuan bahwa Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dikomentari oleh oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak begitu jelas apa yang dimaksud "*penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*". Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Kabupaten dan Kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Karena itu Perda sebagai penjabaran lebih lanjut mestinya hanya mungkin dalam tugas pembantuan. Provinsi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan tingkat lebih

tinggi. Tetapi hubungan ini tidak dengan Pemerintah Daerah Provinsi melainkan dengan gubernur, sebagai wakil pusat. Karena itu tidak mungkin dibentuk Perda untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi. Sebenarnya ketentuan di atas dapat dirumuskan secara lebih sederhana menurut standar baku lingkup Perda, yaitu untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah di bidang otonomi dan tugas pembantuan. Perda di bidang otonomi mencakup baik substansi maupun tata cara menyelenggarakannya. Perda di bidang tugas pembantuan hanya menangani tata cara penyelenggaraan urusannya.<sup>45</sup>

Sedangkan mengenai prinsip Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dianalisa oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang Perda bertentangan dengan UUD dan undang-undang akan batal demi hukum atau *mesti* dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang harus dibatalkan bukan Peraturan Daerah dengan alasan mengatur tanpa wewenang. Kalau prinsip ini tidak dipegang dapat terjadi pergeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah sentralisasi. Perda tidak boleh bertentangan dengan Perda lain. Ketentuan ini “membingungkan”. Selanjutnya disebutkan, Perda lain dapat berarti dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama, atau Perda pemerintahan daerah lain yang sederajat, atau Perda dari pemerintahan daerah kabupaten atau kota terhadap Perda Provinsi dalam wilayah yang sama. Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antar Perda dalam Pemerintahan Daerah yang sama. Apabila terjadi, akan

---

<sup>45</sup> Bagir Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta. hlm. 137

diselesaikan melalui prinsip “ketentuan sederajat atau yang lebih tinggi baru mengesampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama”. Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang yang telah disebutkan di muka.<sup>46</sup>

Materi Peraturan Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat memuat ketentuan pidana, hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 238 sebagai berikut:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 238 tersebut dapat dijelaskan bahwa Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian

---

<sup>46</sup> *Ibid* hlm. 137

kepada pelanggar dan ancaman pidana kurungan atau denda. Selanjutnya pada Pasa1 246 UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan sebagai berikut:

- (1) Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.
- (2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Berdasarkan Pasal 246 tersebut dapat dijelaskan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah. Keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **c. Badan Pembentuk Peraturan Daerah**

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Negara hukum menghendaki agar segala aspek kehidupan baik berupa hak dan kewajiban warga negara atau penduduk maupun tindakan kenegaraan atau pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan fungsi negara hukum tersebut diperlukan tatanan hukum yang tertib, antara lain di bidang peraturan perundang-undangan. Tertib peraturan perundang-undangan bukan sekedar pada saat pelaksanaannya tetapi harus dirintis sejak saat pembuatannya atau pembentukannya. Untuk membantu atau membentuk peraturan perundang-undangan yang tertib diperlukan berbagai persyaratan baik yang berkaitan dengan sistem, tata cara maupun teknik penyusunannya.

Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan hasil pekerjaan legislatif daerah. Penetapan Peraturan Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 diatur dalam Pasa1 242 yang menegaskan bahwa:

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- (3) Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda.
- (4) Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda.
- (5) Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima.
- (6) Rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah.
- (7) Dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
- (8) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah".
- (9) Pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Berdasarkan Pasal 242 tersebut di atas, pada prinsipnya Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah yang telah ditetapkan selanjutnya dimuat dalam Lembaran Daerah, sebagaimana ketentuan pada Pasal 244 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Perda diundangkan dalam lembaran daerah.
- (2) Pengundangan Perda dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris Daerah.
- (3) Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah merupakan saat mulai berlakunya kedua peraturan perundang-undangan tersebut, agar masyarakat mengetahui atau setiap orang dianggap mengetahui undang-undang tersebut. Pengundangan dan penyebarluasan Peraturan Daerah tersebut berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 81 yang menegaskan sebagai berikut:

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

#### **4. Naskah Akademik**

Sebelum resmi disahkan menjadi Undang-undang, norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya disusun dalam bentuk suatu naskah rancangan Undang-undang. Rancangan atau draf Undang-undang itu dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:

- a. Rancangan yang bersifat akademik atau biasa disebut sebagai naskah akademis (*academic draft*)
- b. Rancangan yang bersifat politik yang dapat disebut sebagai naskah politik. Rancangan ini baru mengikat secara politik bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembahasannya.
- c. Rancangan yang sudah bernilai juridis dapat dinamakan sebagai naskah juridis.

Dari segi bentuk dan isinya, rancangan Undang-undang sebagai naskah akademis itu jelas berbeda dari rancangan Undang-undang yang sudah resmi. Bentuknya tidak harus sama dengan bentuk atau format rancangan Undang-undang yang sudah resmi dibahas di DPR.<sup>47</sup>

Pengertian naskah akademis berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, ditegaskan dalam Pasal 1 angka 11 sebagai berikut:

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan atas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa:

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut mengisyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan sebagai wujud nyatanya adalah berupa Naskah Akademik. Berkaitan dengan hal tersebut, Mahendra Putra Kurnia mengatakan sebagai berikut:

Keterlibatan pihak lain di luar lembaga legislatif dan eksekutif dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan disebut sebagai partisipasi masyarakat. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan bisa diinterpretasikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat yang wujud nyatanya berupa Naskah Akademik.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press. Jakarta. hlm. 319-320.

<sup>48</sup> Mahendra Putra Kurnia. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Kreasi Total Media. Yogyakarta. hlm. 29.

Naskah akademik dapat diartikan sebagai konsepsi pengaturan suatu masalah (objek perundang-undangan) secara teoritis dan sosiologis, sebagaimana dikatakan oleh Mahendra Putra Kurnia:

Naskah Akademik secara teoritik mengkaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dengan demikian Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan di bidang tertentu.<sup>49</sup>

Harry Alexander di pihak lain memberikan pengertian tentang naskah akademik sebagai berikut:

Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari penyusunan sebuah rancangan produk hukum, karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu.<sup>50</sup>

Definisi lain dari Naskah Akademik adalah naskah/uraian yang berisi penjelasan tentang:

- a. Perlunya sebuah peraturan harus dibuat.
- b. Tujuan dan kegunaan dari peraturan yang akan dibuat.
- c. Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut.
- d. Aspek-aspek teknis penyusunan.<sup>51</sup>

Harry Alexander menyatakan bahwa kedudukan Naskah Akademik merupakan:

- a. Bahan awal yang memuat gagasan-tatasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan daerah.
- b. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU kepada eksekutif (Presiden).
- c. Bahan dasar bagi penyusunan RUU.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.* hlm. 30.

<sup>50</sup> Harry Alexander. 2004. *Panduan Rancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. PT. XSYS Solusindo. Jakarta. hlm. 119-120.

<sup>51</sup> Mahendra Putra Kurnia. 2007. *Op. Cit.* hlm. 31.

<sup>52</sup> Harry Alexander. *Op. Cit.* hlm. 121-122

Sony Maulana S., mempergunakan istilah Rancangan Akademik dan mengatakan bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) fungsi dari Rancangan Akademik:

- a. Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan rancangan peraturan daerah.
- b. Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis.
- c. Menjamin bahwa rancangan peraturan lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.<sup>53</sup>

Pada dasarnya, Naskah Akademik bukan merupakan suatu keharusan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, akan tetapi keberadaan Naskah Akademik sangat dibutuhkan dalam proses pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik ini juga merupakan media nyata bagi peranserta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan inisiatif penyusunan Naskah Akademik dapat berasal dari masyarakat.

Pentingnya Naskah Akademik dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan dikemukakan oleh Abdul Gani Abdullah:

Naskah akademis diperlukan untuk memperjelas posisi RUU itu dalam sistem hukum nasional maupun sesuai tidaknya dengan kehidupan masyarakat. Apakah kebutuhan masyarakat, penyelenggara negara atau bagaimana. Keberadaan naskah akademik sangat diperlukan dalam rangka penyusunan RUU yang bertujuan agar Undang-undang yang dihasilkan nanti akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat serta tidak menimbulkan masalah (misalnya dimintakan *judicial review*) di kemudian hari.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Sony S. Maulana. 2005. *Perancangan Peraturan Daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah Dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*. Makalah. Disampaikan pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. Samarinda 5 September 2005. Tanpa halaman.

<sup>54</sup> [www.hukum.online.co.id](http://www.hukum.online.co.id), diakses tanggal 25 Desember 2013

Dengan demikian urgensi Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan media nyata bagi peranserta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan terlibatnya masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan maka aspirasi masyarakat akan lebih terakomodasi. Peranserta masyarakat ini juga sesuai dengan perumusan Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

Urgensi berikutnya dari Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dikemukakan oleh Mahendra Putra Kurnia sebagai berikut:

Bahwasannya Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Aspek yang perlu diperhatikan dalam latar belakang ini adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaat dari informasi yang ada di dalam latar belakang bagi pembentuk peraturan perundang-undangan adalah mereka bisa mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlu dibuat sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.<sup>55</sup>

##### **5. Program Legislasi Daerah (Prolegda/Propemperda)**

Politik legislasi secara sederhana dapat diartikan sebagai cara-cara dalam proses pembentukan peraturan yang dengan sengaja dipilih oleh penguasa pada saat tertentu untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diinginkan oleh penguasa tersebut. Politik legislasi inilah yang membuat peraturan bisa diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu. Politik legislasi, antara lain, berkisar pada soal sasaran pengaturan dan peran elite politik dan peran masyarakat dalam proses legislasi.

---

<sup>55</sup> Mahendra Putra Kurnia. 2007. *Op. Cit.* hlm. 52.

Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Prolegnas) disusun oleh DPR bersama Pemerintah yang dalam penyusunannya dikoordinasikan oleh DPR. Bahwa DPR yang mengoordinasikan penyusunan Prolegnas ini merupakan konsekuensi logis dari hasil amandemen pertama UUD 1945 yang menggeser penjuror atau titik berat pembentukan UU dari Pemerintah ke DPR. Seperti diketahui bahwa Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen pertama menentukan:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Bahwa Prolegnas merupakan “wadah” politik hukum (untuk jangka waktu tertentu) dapat dilihat dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam Pasal 16 menentukan bahwa:

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional.

Sedangkan untuk setiap daerah, sesuai dengan Pasal 32 dan Pasal 39 UU No. 12 Tahun 2011 digariskan juga untuk membuat Program Legislasi Daerah (selanjutnya disebut Prolegda) agar tercipta konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Pasal 32 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan sebagai berikut:

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi.

Prolegda Kabupaten/Kota selanjutnya diatur pada Pasal 39 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan sebagai berikut:

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Dengan demikian dari Prolegnas dan Prolegda inilah dapat dilihat setiap jenis Undang-undang dan peraturan daerah yang akan dibuat untuk jangka waktu tertentu sebagai politik hukum. Penyusunan Prolegnas dan Prolegda tersebut berfungsi untuk menentukan skala

prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dan berfungsi pula untuk menggalang komunikasi dalam proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Prolegda pada dasarnya adalah perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah pada Pasal 1 angka 1 dalam hal ini menentukan sebagai berikut:

Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota disusun setiap tahun sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota. Pasal 4 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 dalam hal ini menentukan sebagai berikut:

- (1) Prolegda Kabupaten/Kota disusun setiap tahun.
- (2) Prolegda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun sesuai, kewenangan kabupaten/Kota yang meliputi:
  - a. Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota;
  - b. Rancangan Keputusan Bupati/Walikota.

Prolegda disusun oleh pimpinan unit kerja untuk kemudian dikoordinasikan oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten/Kota dan selanjutnya diajukan kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan.

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seharusnya mempunyai Prolegda. Harapannya, dengan adanya Prolegda akan diketahui dengan pasti mau dibawa ke arah mana pembangunan daerah. Prolegda menjadi penting karena dengan adanya otonomi daerah pemerintah pusat mempercayakan daerah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian sudah mestinya di daerah mempunyai program terarah. Setiap daerah tentu punya kekhususan, akan membuat penekanan aturan yang menjadi prioritas.

Prolegda ini menjadi penting karena berisi prediksi Perda yang akan dibahas pada tahun yang bersangkutan. Masyarakat dan para pemerhati kebijakan publik juga bisa ikut menyumbangkan saran dan mengetahui apa yang menjadi fokus pembahasan kebijakan setelah mengetahui Prolegda pada tahun yang bersangkutan.

## B. Kajian Terhadap Asas-asas/Prinsip-prinsip Terkait

### 1. Hierarki Norma/Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan norma/peraturan perundang-undangan pada prinsipnya harus berpegang pada pedoman bahwa norma/peraturan perundang-undangan lebih rendah mengacu pada norma/peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Hans Kelsen mengajarkan, bahwa:

Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan atau ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini *Grundnorm*, *Basic Norm* (Norma Dasar).<sup>56</sup>

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian tersebut disebut hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengatakan:

Suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum (*stufentheorie*), norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi,

---

<sup>56</sup> A. Hamid S Attamimi. 1990. Disertasi: *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia. hlm. 358.

norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hiptetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>57</sup>

Teori Nawiaky tersebut disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);  
*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).<sup>58</sup>

Hans Nawiaky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, lebih lanjut memberikan penjelasan bahwa:

Norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>59</sup>

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiaky.

Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.

---

<sup>57</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 25.

<sup>58</sup>A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hlm. 287.

<sup>59</sup> *Ibid.* hlm. 359.

- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.<sup>60</sup>

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. A. Hamid S Attamimi memberikan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut:

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staats-fundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas UUD. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.<sup>61</sup>

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Suhendar Abas berpendapat bahwa:

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.* hlm. 359.

<sup>61</sup> *Ibid.* hlm. 359.

<sup>62</sup> Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Suhendar Abas:

Konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisikan, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini. Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipreposisikan valid, dan dipreposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.<sup>63</sup>

A. Hamid S Attamimi di lain pihak mengatakan bahwa:

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*)?. Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamental-norm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.<sup>64</sup>

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa:

Konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta yang efektif. Kudeta adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> *Loc. Cit.*

<sup>64</sup> A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hlm. 359

<sup>65</sup> Suhendar Abas. 2011. *Op. Cit.* tanpa halaman

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *staats-grundgesetz*-nya Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi? RM. A.B. Kusuma memberikan penjelasan:

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.<sup>66</sup>

## 2. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah

Hamid S. Attamimi menyampaikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

*Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;  
*Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;  
*Ketiga*, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi peraturan perundang-undangan; dan  
*Keempat*, asas-asas bagi peraturan perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hlm. 117.

<sup>67</sup>A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Op, Cit.* hlm. 25

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah, Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan:

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian peraturan daerah ini berisi tentang ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Hal tersebut perlu dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah mengingat bahwa di era otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat. Di bidang tugas pembantuan, Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.<sup>68</sup>

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga termasuk Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan dalam Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

---

<sup>68</sup> Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta. hlm. 72

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan erundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis:
  - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
  - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
  - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
  - 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
  - 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
  - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
  - 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
  - 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
  - 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;

- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>69</sup>

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang harus mencerminkan asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhineka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

### C. Praktik Empiris

Landasan hukum pembentuk Produk Hukum Daerah di Kabupaten Batang belum diatur dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan terbaru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sejalan dengan perubahan dasar hukum tersebut, maka dirasa perlu untuk segera membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

---

<sup>69</sup>Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung. hlm. 53

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

#### **A. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah**

Menetapkan suatu aturan hukum, selain berdasarkan kaidah normatif, juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum dan masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut.
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut.
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka dalam merumuskan Raperda Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diperlukan kajian peraturan perundang-undangan yang terkait untuk menganalisa produk hukum daerah. Hal ini perlu dilakukan guna melihat efektivitas ke depan dari Peraturan Daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lain.

Dasar hukum pengaturan mengenai pembentukan produk hukum daerah mengalami perubahan setelah ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun analisis keterkaitan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

## 1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan pada Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 juga merupakan peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi acuan atau dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 selanjutnya menegaskan tentang materi muatan Perda sebagai berikut:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara implisit menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas sebagaimana ketentuan pada Pasal 237:

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Materi Peraturan Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat memuat ketentuan pidana, hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 238 sebagai berikut:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 238 tersebut dapat dijelaskan bahwa Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar dan ancaman pidana kurungan atau denda. Selanjutnya pada Pasal 246 UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan sebagai berikut:

- (1) Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.
- (2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

**3. Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018**

Terkait dengan pembentukan Produk Hukum Daerah, Kementerian Dalam Negeri telah menetapkan peraturan terbaru yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan Pasal 2 Permendagri Negeri No. 80 Tahun 2015, disebutkan mengenai bentuk-bentuk Produk Hukum Daerah sebagai berikut:

Produk hukum daerah berbentuk:

- a. peraturan; dan
- b. penetapan.

Pasal 3 Permendagri No. 120 Tahun 2018 menguraikan lebih lanjut produk hukum daerah yang berbentuk peraturan, sebagai berikut:

Produk hukum daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a terdiri atas:

- a. Perda;
- b. Perkada;
- c. dihapus; dan
- d. Peraturan DPRD.

Sedangkan Pasal 9 Permendagri Negeri No. 80 Tahun 2015 menguraikan lebih lanjut produk hukum daerah yang berbentuk penetapan, yaitu sebagai berikut:

Produk hukum daerah berbentuk penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b terdiri atas:

- a. Keputusan Kepala Daerah;
- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD

## B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.<sup>70</sup>

Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.<sup>71</sup>

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

### 1. Harmonisasi vertikal

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan **harmonisasi vertikal** peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain **dalam hierarki yang berbeda**.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Setio Supto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta. hlm. 4

<sup>71</sup> *Ibid*

<sup>72</sup> *Ibid* hlm. 7

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman.

Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

Mahkamah agung berkenan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan

ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.<sup>73</sup>

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan, karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN/APBD yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.<sup>74</sup>

## 2. Harmonisasi secara horizontal

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam **struktur hierarki yang sama atau sederajat**. Jenis harmonisasi ini disebut dengan **harmonisasi horinsontal** peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posteriore derogat lex priori* yang artinya adalah suatu peraturan

---

<sup>73</sup> *Ibid* hlm. 8

<sup>74</sup> *Ibid* hlm. 8-9

perundang-undangan yang baru mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialis derogat lex generali* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.<sup>75</sup>

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

---

<sup>75</sup> *Ibid* hlm. 9

Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *lex posteriori derogat lex priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *lex specialis derogat lex generali* dalam Harmonisasi Horizontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.<sup>76</sup>

Harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sedangkan harmonisasi horizontal disesuaikan dan disinkronkan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat, sebagaimana substansinya telah diuraikan di atas.

---

<sup>76</sup> *Ibid* hlm. 10

## ■ BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.<sup>77</sup>

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

### A. Landasan Filosofis

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan

---

<sup>77</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hlm. 43

terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya. Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.<sup>78</sup>

Landasan filosofis Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini adalah bahwa produk hukum merupakan landasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan tugas dan wewenang setiap unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, sehingga pembentukannya harus selaras dengan kebutuhan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

## **B. Landasan Sosiologis**

Aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan landasan sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak

---

<sup>78</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hlm. 43.

akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.<sup>79</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah sebagai upaya untuk mengakomodasi pemikiran dan kehendak masyarakat. Terakomodasinya pemikiran dan kehendak masyarakat, maka peraturan daerah yang dihasilkan dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan sehingga menjadi keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merumuskan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Landasan sosiologis Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini adalah bahwa dalam rangka tertib administrasi dan untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang

---

<sup>79</sup> Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. hlm. 43.

ditentukan dalam perturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut adalah:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*hasil perubahan pertama*).

Jimly Asshiddiqie membuat perbandingan perumusan atas Pasal 20 ayat (1) tersebut kaitannya dengan sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil Perubahan Pertama dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) ini ditegaskan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang oleh DPR, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan undang-undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini biasa disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.<sup>80</sup>

Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang. Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut adalah sebagai berikut:

---

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta. hlm. 25.

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (*asli*).

Jimly Asshiddiqie, memberikan pendapatnya atas Pasal 5 ayat (2) tersebut sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah ini menyangkut kewenangan *pouvoir reglementair* yang didasarkan atas kewenangan legislatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat mengatur (*regeling*) dari peraturan pemerintah ini adalah merupakan *derivat* atau turunan dari kewenangan untuk menetapkan materi undang-undang yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen).<sup>81</sup>

Landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan sebagai proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu Undang-undang sebelum ditetapkan (istilah UUD 1945: disahkan) menjadi Undang-undang harus mendapat persetujuan dulu dari Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga misalnya Peraturan Daerah, dibentuk oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau suatu Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh Kepala Daerah tanpa persetujuan DPRD maka Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum.

Selain menentukan kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja berikut:

Landasan yuridis, demikian disebut, sebagai landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya". Selain itu, isi suatu

---

<sup>81</sup> *Ibid.* hlm. 7.

peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Jadi, seyogianya jenis peraturan perundang-undangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara bedasar atas hukum akan menjadi goyah.<sup>82</sup>

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang daitur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat bawah.<sup>83</sup>

Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

---

<sup>82</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Op. Cit.* hlm. 45.

<sup>83</sup> Bagir Manan, 1992. *Op. Cit.* hlm. 75.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Berpedoman pada lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam BAB V yang mengatur rumusan mengenai Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, menjelaskan bahwa Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

#### **A. Jangkauan Pengaturan**

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini adalah norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Batang untuk menetapkan pengaturan mengenai Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam satu Peraturan Daerah.

#### **B. Arah Pengaturan**

Suatu kebijakan publik yang baik dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti dirumuskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mempunyai posisi yang sangat strategis dan penting untuk memberikan pedoman dan arahan bagi pembentukan produk hukum daerah.

### **C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini mencakup:

#### **1. Ketentuan Umum**

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu:

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan hukum dan sosial.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

#### **2. Materi Muatan yang Diatur**

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini meliputi:

- a. Produk Hukum Daerah
- b. Perencanaan
- c. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan
- d. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbentuk Penetapan
- e. Penetapan, Penomoran, Pengundangan, Autentifikasi dan Penggandaan
- f. Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah
- g. Partisipasi Masyarakat
- h. Ketentuan Lain-lain
- i. Ketentuan Penutup

## BAB VI PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan Naskah Akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bentuk produk hukum daerah adalah:
  - a. peraturan, yang terdiri atas:
    - 1) Perda;
    - 2) Perkada;
    - 3) Peraturan DPRD.
  - b. penetapan, yang terdiri atas:
    - 1) Keputusan Kepala Daerah;
    - 2) Keputusan DPRD;
    - 3) Keputusan Pimpinan DPRD; dan
    - 4) Keputusan Badan Kehormatan DPRD
2. Pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan melalui pentahapan yaitu dari tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan, penetapan dan pengundangan. Agar pentahapan pembentukan produk hukum daerah tersebut dapat terarah dan sesuai dengan mekanisme pembentukan, maka diperlukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai pedoman dan arahan.

### B. Saran

Anggota DPRD perlu didorong untuk meningkatkan kemampuan *legal drafting*, misalnya melalui pelatihan teknik penyusunan peraturan daerah yang disertai dengan praktek penyusunan naskah akademik dan peraturan daerah, sehingga diharapkan produktifitas DPRD dalam menghasilkan perda inisiatif menjadi meningkat dan berkualitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Adi Sulistiyono. 2007. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*. Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS. Surakarta.
- B. Arief Sidharta. 2004. *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*. Dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*. *Rule of Law*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PHSK). Jakarta. Edisi 3 Tahun II, November 2004.
- B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta.
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Bagir Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta.
- Harry Alexander. 2004. *Panduan Rancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. PT. XSYS Solusindo. Jakarta.
- Irawan Soejito. 1989. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*. Bina Aksara. Jakarta.
- Hamsa Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan-perundangan*. Kencana Media Grup. Jakarta.
- Irawan Soejito. 2009. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*. Dalam Kongres Pancasila kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada. Balai Senat UGM. Yogyakarta, 30, 31, dan 1 Juni 2009.
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press. Jakarta.

- Made Arya Utama. 2007. *Hukum Lingkungan, Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Pustaka Sutra. Bandung.
- Mahendra Putra Kurnia. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Kreasi Total Media. Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Muhammad Tahir Aazhary. 1992. *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Mata Kini*. Bulan Bintang. Jakarta.
- Philipus M. Hadjon. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Peradaban. Surabaya.
- Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung.
- Ridwan H.R. 2008. *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. FH UII Press. Yogyakarta.
- RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Rozali Abdullah. 2010. *Pelaksanaan Otonomi Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*. Rajawali Pres. Jakarta.
- Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung.
- Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta.
- Soehino. 2003. *Hukum Tatanegara: Teknik Perundang-Undangan*. Liberty. Yogyakarta.
- Sony S. Maulana. 2005. *Perancangan Peraturan Daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah Dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*. Makalah. Disampaikan pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. Samarinda 5 September 2005.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni. Bandung.

- Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>
- Sukardi. 2009. *Pengawasan Peraturan Daerah (Studi Kasus pada Provinsi Jawa Timur)*. Jurnal Konstitusi. Volume II Nomor 1 Juni 2009. MK-RI. Jakarta.
- Widodo Ekatjahjana. 2008. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Zudan Arif Fakrulloh. 2011. *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta.