

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Pada awalnya politik hukum dipahami sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang berlaku di suatu wilayah tertentu. Politik hukum dalam konteks tersebut memiliki pengertian bahwa politik hukum mengandung makna lokalitas, hal ini berarti bahwa implementasinya terbatas pada wilayah dimana kebijakan hukum tersebut diberlakukan. Pada tahap selanjutnya, politik hukum juga dipahami sebagai suatu kerangka berfikir dalam menentukan sekaligus memahami kebijakan hukum, yang artinya politik hukum berguna untuk mengetahui arah pembangunan hukum yang hendak di tuju dan pembaharuan hukum yang hendak dicapai dari kebijakan hukum tersebut. Untuk memahami hal-hal tersebut perlu penulis kemukakan terlebih dahulu pengertian politik hukum menurut beberapa ahli :

a) C.F.G.Sunaryati Hartono

C.F.G.Sunaryati Hartono berpendapat bahwa politik hukum digambarkan sebagai sebuah proses interplay (saling memengaruhi) di bidang sosial dan politik, di antara berbagai *pressure group* yang ada di masyarakat dalam menentukan bentuk dan corak hukum nasional (Hartono, 1991: 27).

Adanya proses saling memengaruhi itu dikarenakan hukum dibentuk melalui proses politik yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan presiden. Semua lembaga itu keberadaannya ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Maka dari itu, tidaklah keliru jika keberadaan kelompok penekan (*pressure group*) ikut menentukan pembentukan hukum (dalam pengertiannya sebagai undang-undang) (Hartono, 1991: 27).

b) Andi Hamzah

Andi Hamzah sebagaimana dikutip oleh St. Harum Pudjiarto (1994: 13), mendefinisikan politik hukum dari dua aspek, yaitu aspek materil dan aspek formil. Aspek materil, pengertian politik hukum mencakup *legislative drafting*, *legal executing*, dan *legal review*. Sedangkan dari aspek formil, politik hukum adalah dituangkannya kebijakan pemerintah dalam bentuk produk hukum atau *legislative drafting*.

Dengan definisi tersebut secara substansial tidak berbeda dengan gambaran yang diberikan oleh Sunaryati Hartono di atas. Namun dari ketiga proses yang disebutkan oleh Andi Hamzah, terdapat kemungkinan keterlibatan lembaga yudikatif, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, di dalam proses politik hukum tersebut. Disebutkannya *legal review* dalam definisi tersebut berimplikasi turut terlibatnya lembaga yudikatif yang dimaksud.

c) Theo Huijbers

Huijbers (1995: 109), berpendapat di dalam kenyataannya pada zaman moderen ini hukum dibentuk oleh negara. Fakta itu memunculkan dua keyakinan mengenai hukum, yaitu hukum yang berlaku sebagai tuntutan rasional dan moral dan hukum yang disahkan oleh negara. Keyakinan yang pertama dapat dipahami sebagai proses tarik menarik dan saling memengaruhi di antara aktor pembuat hukum, yang di dalam analisis Andi Hamzah diwakili dengan istilah *legal drafting* dan keyakinan kedua dapat dipahami sebagai proses melaksanakan hukum atau *legal executing*. Perbedaan definisi yang diberikan oleh Huijbers dan Andi Hamzah terletak pada intensi yang diberikan di dalam proses *legal reviewing*.

Dengan definisi tersebut di atas, pengertian politik hukum menurut Andi Hamzah dapat dipahami bahwa satu-satunya aktor di dalam proses politik hukum adalah negara, sedangkan menurut Huijbers justru melibatkan masyarakat sebagai variabel yang tak kalah pentingnya dari negara di dalam proses politik hukum (1995: 109).

d) Teuku Muhammad Radhie

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagaimana dikutip oleh Ahsin Tohari dan Imam Syaukani (2006: 27) bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari (2006: 27), berpendapat terdapat dua variabel penting dari definisi yang diberikan oleh Teuku Muhammad Radhie di atas. Pertama, pernyataan “hukum yang berlaku di wilayahnya” mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*). Kedua, pernyataan “arah perkembangan hukum yang dibangun”. Pernyataan tersebut mengandung pengertian bahwa politik hukum juga berkenaan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

e) Satjipto Rahardjo

Seperti halnya Sunaryati Hartono dan Theo Huijbers, Satjipto Rahardjo juga tidak memberikan definisi yang tegas mengenai politik hukum. Pandangannya tentang politik hukum diabstraksikan ke dalam uraian tentang politik dan hukum itu sendiri. Satjipto, berpendapat politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan tujuan masyarakat. Struktur politik memberikan perhatian terhadap pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan tujuan yang secara kolektif menonjol (Rahardjo, 2000: 352).

Analisis dari Satjipto terhadap keberadaan tujuan-tujuan tersebut, tentunya diawali oleh proses memilih tujuan di antara banyak tujuan tersebut. Dengan begitu, politik dapat diartikan dengan aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Di dalam hukum, orang akan berhadapan dengan persoalan yang serupa, yaitu keharusan

untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut (Rahardjo, 2000: 352).

Lebih lanjut dikatakan Satjipto Rahardjo bahwa hukum tidak dapat dikatakan berdiri otonom. Hukum berada di dalam kedudukan yang saling berkait dengan sektor-sektor kehidupan lainnya. Salah satu segi dari keadaan itu adalah bahwa hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai masyarakat. Dengan begitu, hukum mengalami dinamika dan politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika itu karena diarahkan kepada *ius constituendum* (Rahardjo, 2000: 352).

Uraian Satjipto Rahardjo mengenai politik hukum ini memberi kesan bahwa politik hukum merupakan sebuah proses yang bersifat alamiah di dalam masyarakat. Sebagai proses alamiah, politik hukum, dalam perspektif Satjipto Rahardjo, tidak mengandung implikasi keterikatan terhadap bentuk tertentu, seperti *legal drafting* saja, *legal executing* saja, dan *legal reviewing* saja. Dapat saja ditafsirkan bahwa konvensi ketatanegaraan atau kebiasaan yang dilakukan oleh penguasa negara atau lembaga negara merupakan salah satu bentuk politik hukum.

f) Mahfud M.D.

Mahfud M.D. mendefinisikan politik hukum sebagai legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh

pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dengan pengertian itu, terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan (Mahfud, 2009: 17).

Dengan berbagai definisi yang telah dikemukakan di atas, dapat ditarik beberapa variabel yang terdapat di dalam politik hukum: a) Politik; b) Tujuan masyarakat; c) Tujuan politik; d) Tujuan hukum. Dengan definisi politik hukum yang diberikan sebelumnya tergambar kuatnya kehendak penguasa negara atau negara di dalam penyusunan hukum. Dengan begitu, tidaklah keliru jika politik hukum dimaknai sebagai keputusan penguasa negara tentang hukum yang akan dilaksanakan dikaitkan dengan tujuan masyarakat atau tujuan negara yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Adapun definisi tersebut didasarkan kepada alasan-alasan sebagai berikut:

- a) Tujuan negara bersifat mutlak karena sudah dituangkan sebagai *grundnorm*, sehingga dengan demikian tujuan negara tidak mungkin dapat diubah dengan mudah kecuali dengan kesepakatan bersama;

- b) Di dalam negara terdapat rezim yang berkuasa dan menjalankan pemerintahan. Proses politik terjadi karena munculnya keinginan beberapa kelompok masyarakat yang ingin mencapai kekuasaan (Budiardjo, 2008: 73). F. Isjwara menegaskan bahwa hakikat politik adalah kekuasaan (power) dan dengan begitu proses politik adalah serangkaian peristiwa yang hubungannya satu sama lain didasarkan atas kekuasaan (Bardin, 1999: 42-43). Di dalam menjalankan kekuasaannya, rezim yang berkuasa berupaya menyelaraskan antara tujuan negara dengan tujuan politik yang diperjuangkannya. Karena itu, di dalam kenyataan dijumpai perbedaan karakter hukum yang lahir dari rezim yang berbeda. Di dalam konteks demokrasi, keputusan yang diambil oleh penguasa negara harus dilakukan melalui mekanisme demokrasi yaitu dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang diwujudkan dengan keberadaan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat.
- c) Keberadaan hukum yang dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan keadaan tersebut, Soehardjo Sastrosuhardjo, berpendapat politik membentuk hukum dan hukum yang memberi wujud kepada politik. Dalam keterkaitan antara hukum dan politik, hukum dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu atau hukum dijadikan sebagai sarana politik (Rahardjo, 2000: 146).

Politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat, dimana didahului oleh proses pemilihan tujuan di antara berbagai tujuan yang mungkin. Oleh karena itu, politik adalah juga aktivitas memilih suatu tujuan tertentu (Marbun, 2002: 157).

Hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi dan fase Sidharta (Syaukani, 2004, 1). Satjipto Rahardjo, berpendapat hukum juga berhadapan dengan masalah “politik hukum”, yaitu adanya keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut (Raharjo, 1986: 34). Dalam hal ini Soediman Kartohadiprojo mengatakan bahwa politik hukum negara, dapat ditujukan pada bentuk yang akan diberikan pada hukum, yang dapat tidak tertulis (maksudnya sebagai kebiasaan dalam kehidupan manusia), dapat tertulis dalam peraturan peraturan (undang-undang) atau tertulis dengan dikodifikasikan, yaitu ditulis dan dikumpulkan secara sistematis dalam Kitab Undang-undang serta dapat pula ditujukan pada isinya (Kartohadiprojo, 1977: 37-39).

Penggunaan dari kata politik sering mempunyai pengertian yang berbeda beda, misalnya dalam kata Ilmu Politik; yang diartikan politik dalam hal ini ialah sebagai pengetahuan mengenai Ketata Negara atau Kenegaraan, suatu tata cara pemerintahan. Kemudian kalau kata politik ini digunakan di dalam perkataan politik para pedagang, hal itu berarti suatu tipu muslihat atau daya upaya para pedagang (Hadisoeparto, 1985: 8).

Definisi atau pengertian politik hukum sangat bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antar berbagai pengertian yang ada, studi ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi : pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dengan pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan (Mahfud, 1998: 9).

Sebagai diketahui bahwa pembahasan mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan sebaliknya. Hingga saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Ada yang berpendapat bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *interplay* (saling mempengaruhi). Namun, di samping itu ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah terpisah sama sekali. Hans Kelsen, misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebutkan hukum sebagai unsur yang bersifat otonom. Dengan ajaran hukum murninya, Kelsen—sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo—menegaskan, “*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als Recht*

bestimmten Gegenstande gehort” (semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan) (Rahardjo, 2009: 7).

Michael D Bayles melihat hubungan politik dan hukum dari tiga pola interaksi yang terbangun di antara keduanya (Michael Bayles, “Law and Politics”, at <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1014/14.pdf>, diakses 6 April 2017). Pola pertama, yang disebutnya sebagai pola empiris yaitu pola di mana politik mempunyai pengaruh yang sangat besar di dalam proses pembentukan konstitusi. Di sini dapat dikatakan bahwa politik membentuk hukum. Pola yang kedua adalah pola hubungan yang bersifat analitis, yaitu pola yang menggambarkan hukum membutuhkan kekuasaan politik agar dapat berlaku efektif. Pola ini meski diakui oleh Hans Kelsen, namun ia menolak adanya kebergantungan hukum terhadap politik dengan alasan efektivitas tersebut. Kelsen berpendapat bahwa meskipun banyak kalangan yang berpendapat adanya korelasi antara kekuasaan dan efektivitas hukum, menurut teori yang dibangunnya, hukum merupakan tatanan atau organisasi kekuasaan yang bersifat khas atau spesifik (Kelsen dalam Muttaqien, 2006: 175). Pola yang ketiga adalah pola hubungan yang bersifat normatif. Di dalam pola ini, politik harus menyediakan kekuatan normatif bagi berlakunya hukum.

Penegasan hubungan politik dan hukum ini perlu dilakukan agar dapat dipahami di bagian mana saja politik dapat berjaln dengan hukum dan di bagian mana saja politik memang harus berpisah dari hukum. Kasus dana *bail-out* Bank Century, yang beberapa waktu lalu, merupakan contoh

bagaimana hubungan politik dan hukum tidak berlangsung secara tegas. Sehingga sampai saat ini, kelanjutan kasus itu pun mengambang tidak jelas arah penyelesaiannya.

Teori gerakan *Critical Legal Studies* (CLS), memandang bahwa baik dalam pembentukan hukum positif (*in abstracto*) maupun dalam penerapannya (*in concreto*), hukum positif itu selalu merupakan hasil proses yang sarat dengan muatan dan kepentingan politik, sehingga sangat sulit terjadi netralitas dan objektivitas hukum. Tepatnya, hukum itu merupakan suatu produk yang tidak netral, karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum (Unger, 2012:6-12). Sementara itu Moh. Mahfud MD, berpendapat politik hukum adalah proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan (Mahfud MD, 2001:9).

Moh. Mahfud MD, menambahkan Politik Hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud MD, 2001:1). Sementara itu, Asnawi dalam Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa politik hukum adalah aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial tertentu (Asnawi, 2003:9). Maka, dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan,

kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum (Syaukani dan Thohari, 2004:22).

Studi-studi hukum kritis timbul dari aliran kiri dalam pemikiran dan praktek hukum modern. Ada dua perhatian yang menonjol yang menandai aliran ini. Perhatian pertama adalah kritiknya terhadap formalisme (formalism) dan (objectivism). Formalisme dalam konteks ini adalah suatu komitmen untuk, dan karena itu juga suatu kepercayaan atas kemungkinan konflik, suatu metode pembenaran hukum yang berbeda, dengan pertikaian yang tak ada ujungnya menyangkut pengertian-pengertian dasar kehidupan sosial, konflik-konflik yang sering disebut ideologis, filosofis, atau visioner.

Pertikaian semacam ini berada di luar perhatian yang dijaga amat ketat dalam kesimpulan dan argumen yang dituntut kaum formalis pada analisis hukum. Formalisme meyakini impersonalitas tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, dan kaidah-kaidah hukum sebagai komponen-komponen yang tak terhindarkan dari pemikiran hukum. Formalisme secara konvensional, pencarian metode deduksi dari sistem kekuasaan yang tanpa celah, hanyalah kasus yang terbatas dan menyimpang dari kebiasaan dalam yurisprudensi ini (Unger, 1989: xxxvi).

2. Politik Hukum Perundang-Undangan

Pada dasarnya berbicara tentang kebijakan politik hukum Indonesia sesungguhnya berbicara tentang pembangunan hukum nasional sebagai arahan yang dapat menjangkau semua subsistem dari sistem hukum nasional yang luas. Pada umumnya berbicara tentang kebijakan/politik hukum lebih banyak berfokus pada materi hukum atau arah hukum tentang substansi dan isi hukum apa saja yang digariskan untuk dibuat. Politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia pada saat ini termuat didalam program legeslasi nasional (prolegnas) dan program legeslasi daerah (prolegda) yang sebelumnya sudah terumuskan ke dalam pembangunan nasional (propenas) bidang politik hukum yang di buat sebagai arah kebijakan Negara terutama di bidang perundang undangan. Prolegnas dan prolegda adalah salah satu bagian dari pembangunan hukum. Prolegnas dan prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis (Soimin, 2010: 18).

Kedudukan Prolegnas sebagai wadah politik hukum (untuk jangka waktu tertentu) dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam Pasal 16 berisi ketentuan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program legislasi nasional. Sementara itu, setiap daerah, sesuai Pasal 32, digariskan juga untuk membuat program legeslasi

daerah agar tercipta konsistensi antara berbagai peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Dengan demikian, dari program legeslasi nasional dan/atau program legeslasi daerah inilah dapat terlihat setiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintahan untuk jangka waktu tertentu sebagai arahan dari pada kebijakan / politik hukum nasional.

Program legislasi nasional dan/atau Program legislasi Daerah yang merupakan cerminan dari arah politik hukum sebagai bentuk sistem hukum yang akan di bangun di dalamnya itu harus konsisten dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat dan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Program legislasi nasional dan program legislasi Daerah bukan hanya terkait dengan materi dan atau rencana pembentukan perundang undangan melainkan lebih dari itu. Ia juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar konsisten dengan tujuan, dasar, dan cita hukum yang mendasarinya, yakni Pancasila dan UUD 1945 (Soimin, 2010: 18).

Program legislasi nasional dan Program legislasi daerah merupakan potret politik hukum nasional dan daerah yang memuat rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen (mekanisme) pembuatan hukum atau pembentukan hukum dalam bentuk kebijakan Negara dan pemerintah (Soimin, 2010: 19). Bagir Manan, berpendapat ada dua lingkup utama Politik Hukum, yaitu (Fakrulloh, 2011: 121) :

a) Politik Pembentukan Hukum, yaitu Kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum. Politik pembentuk Hukum ini mencakup:

- 1) Kebijakan (pembentukan) perundang-undangan.
- 2) Kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim.
- 3) Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

b) Politik penegakan Hukum, yaitu kebijakan yang bersangkutan dengan:

- 1) Kebijakan di bidang peradilan.
- 2) Kebijakan di bidang pelayanan umum.

Antara kedua aspek Politik hukum tersebut, sekedar dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan karena:

- a) Keberhasilan suatu peraturan tergantung pada penerapannya.
- b) Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketetapan atau kekurangan suatu peraturan.
- c) Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan melalui putusan dalam rangka penegakan hukum.

Dalam pelaksanaan politik hukum juga tidak dapat dipisahkan dari aspek kebijaksanaan yang ada didalam negeri, misalnya aspek Realitas sosial, ekonomi, dan politik maupun perkembangan hukum internasional karena Indonesia merupakan bagian dari dunia internasional. Politik hukum dalam pembentukan peraturan (politik perundang-undangan) dapat dibaca sebagai segala sesuatu yang berada di balik sebuah peraturan antara

lain berupa tujuan, fungsi, paradigma, kehendak politik negara, maupun ideologi hukum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada dasarnya dimaksud untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu mengenai sistem, asas, jenis, dan materi muatan dan persiapan pembahasan, penegasan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 akan menjadi arah kebijakan dan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Secara normatif, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- 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.

3. Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

Dalam ilmu perundang-undangan, dikenal tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis,

sosiologis dan filosofis. Ketiga dasar tersebut sangat penting untuk mengukuhkan kaidah yang tercantum dalam peraturan perundangan menjadi sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk jangka waktu yang panjang (Hans Kelsen dalam Simplexius Asa, 2009: 9).

Bagir Manan, berpendapat dasar yuridis dimaksud sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan : (Bagir Manan, 1992: 14-15)

- a) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan.

Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD dan Kepala Daerah. Setiap Peraturan Daerah yang tidak merupakan produk bersama DPRD dan Kepala Daerah adalah batal demi hukum.

- b) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur.

Materi yang diatur harus sesuai dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan

peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya, kalau UUD 1945 atau undang Undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan Undang Undang, maka hanya dengan bentuk Undang Undang hal itu diatur. Kalau hal tersebut diatur dengan bentuk lain misalnya dengan Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Hal mana sejalan dengan pendapat W. Zevenbergen bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is not stand gekomen*).

c) 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. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan Kepala Daerah, maka batal demi hukum. Kalau Peraturan Daerah disyaratkan untuk dimuat dalam lembaran daerah sebagai syarat mempunyai kekuatan mengikat, maka Peraturan Daerah tersebut hanya mempunyai kekuatan mengikat kalau telah dimuat dalam Lembaran Daerah.

d) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Suatu Undang Undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Begitu pula seterusnya sampai pada

peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih bawah (Hans Kelsen dalam Simplexius Asa, 2009: 39).

Dasar berlaku secara sosiologis artinya mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan dan buruh, dan sebagainya. Dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima secara wajar bahkan spontan. Dengan itu suatu peraturan perundang-undangan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa kedua faktor tersebut, peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar *moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Bagaimanakah berlakunya peraturan perundang-undangan dengan dasar filosofis? Setiap masyarakat selalu mempunyai "*rechtsidee*" yaitu

apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya. *Rechtsidee* atau cita hukum tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuai. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang undangan.

Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematik dalam suatu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin - doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh - sungguh “*rechtsidee*” yang terkandung dalam Pancasila.

Selain ketiga dasar tersebut, terkadang juga suatu peraturan perundang undangan yang telah memenuhi ketiga dasar tersebut masih mengandung masalah, yaitu perumusan yang tidak jelas dan menimbulkan makna yang ambiguitas atau rumusannya dimaknakan dengan beragam

penafsiran, inkonsistensi penggunaan istilah, sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sulit dipahami dan sebagainya.

Persoalan ini berkaitan dengan teknik perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Hal itu berarti bahwa teknik perancangan peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor penting bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Perancangan suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara cermat, keempat unsur (dasar yuridis, sosiologis dan filosofis, dan teknik perancangan) tersebut. Keempat unsur tersebut terbagi dalam dua kelompok utama dan sekaligus sebagai tahapan perancangan peraturan perundang-undangan, yaitu: 1) tahap penyusunan Naskah Akademik; dan 2) tahap perancangan, mencakup aspek-aspek prosedural dan kemahiran penulisan rancangan. Kedua hal tersebut akan dijelaskan tersendiri agar dapat dipahami secara baik.

B. Pembentukan Norma Hukum Daerah

1. Norma Hukum Daerah

Indonesia sebagai negara hukum memberlakukan berbagai macam norma dalam kehidupan masyarakatnya. Norma menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah ukuran untuk menentukan sesuatu. Sedangkan Hans Kelsen dalam Soerjono Soekanto, memberikan pengertian norma (1982 : 31) adalah aturan tingkah laku atau sesuatu yang seharusnya dilakukan oleh manusia dalam keadaan tertentu.

Norma yang dikenal di Indonesia antara lain meliputi norma hukum, norma sosial, norma agama dan norma kesusilaan. Norma hukum dibedakan antara norma hukum tertulis dan norma hukum tidak tertulis. Norma hukum tertulis dibedakan dari norma yang lainnya karena didalamnya terdapat beberapa ciri, yakni:

- a) bersifat heteronom yang menurut tulisan Maria Farida Indrati Soeprapto (1998 : 11) mempunyai pengertian datangnya dari luar, bukan dari dalam diri kita sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;
- b) proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- c) dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;
- d) mengikuti hierarkhi tertentu; dan
- e) bersifat abstrak dan umum.

Norma hukum merupakan salah satu dari sekian norma yang di dalamnya terdapat sanksi apabila terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan norma tersebut. Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat resmi yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat. Pengertian hukum menurut Achmad Ali (2009 : 43) dianggap sebagai aturan-aturan atau cara-cara bersikap yang menjadi wajib dengan pembebanan suatu sanksi serta diberlakukan oleh suatu otoritas pengendalian, berkenaan dengan pelanggarannya. Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu norma hukum yang berlaku di Indonesia.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi *adressat* atau alamat yang dituju maka dibedakan antara norma hukum umum dan norma hukum individual. Norma hukum umum adalah norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak, sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang tertentu.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi pengaturannya maka dibedakan antara norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, sedangkan norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata.

Norma hukum dari segi daya berlakunya dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) dan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Norma hukum yang bersifat *einmahlig* adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan ini norma hukum tersebut selesai. Sedangkan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan perundang-undangan itu dicabut atau diganti dengan yang lain.

Norma hukum tertulis dari segi bentuk isinya, dapat dibedakan antara norma hukum tunggal dan berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berisi satu aturan, sedangkan norma hukum berpasangan adalah norma hukum yang berisi lebih dari satu aturan, yang terdiri dari primer dan sekunder.

Norma hukum tertulis apabila dilihat dari segi sifatnya maka dapat dibedakan antara *regeling* dan *beschikking*. *Regeling* adalah norma hukum yang bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus. Sedangkan *Beschikking* adalah norma hukum yang bersifat individual, konkrit dan sekali selesai.

Norma hukum tertulis dari segi sistemnya dibedakan antara norma statik dan dinamik. Sistem norma statik atau *nomostatic* adalah suatu sistem yang melihat pada isinya. Sedangkan sistem norma dinamik atau *nomodynamics* adalah sistem norma yang melihat pada daya berlaku, cara pembentukan dan penghapusannya. Dinamika norma dibedakan antara vertikal dan horizontal. Dinamika norma vertikal merupakan dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam suatu hierarki. Sedangkan dinamika norma horizontal bergerak ke samping karena adanya suatu analogi.

Daerah dalam pengertian daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas batas wilayah yang berwenang mengatur dan mnegukur urusan pemerintahan

dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa pengertian di atas dapat dimenunjukkan bahwa norma hukum daerah adalah aturan-aturan atau cara-cara bersikap yang disertai pembebanan suatu sanksi serta diberlakukan oleh suatu otoritas pengendalian, berkenaan dengan pelanggaran yang berlaku di dalam suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Tinjauan Umum Pembentukan Norma Hukum Daerah

a. Peraturan Perundang – Undangan Di Indonesia

Istilah “Perundang-undangan” di Indonesia diartikan sebagai segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya: ceramah mengenai perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya. Segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang meliputi banyak hal, termasuk sistem, proses pembuatan, penafsiran, pengujian, dan penegakannya. Dengan demikian, istilah “perundang-undangan” tersebut mengandung banyak pengertian.

Apabila dilihat pada batasan pengertian dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka pengertian mengenai perundang-undangan dapat mempunyai dua makna yang berbeda, yakni :

- 1) proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan
- 2) segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Hal-hal tersebut di atas menunjukkan bahwa nomenklatur "perundang-undangan" setidaknya mempunyai 2 (dua) pengertian, yakni proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan mencakup hal-hal antara lain sebagai berikut :

- 1) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah segala peraturan yang tercantum di dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki perundang-undangan yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah;

- 2) Peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang serta dapat memuat sanksi bagi pelanggarnya, dan sanksi tersebut dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh alat negara sebagai standar kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
- 3) Pembuatan peraturannya melalui prosedur tertentu; dan
- 4) Apabila dicermati maka baik Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden tersebut ditempatkan di dalam lembaran negara, dan Peraturan Daerah ditempatkan dalam lembaran daerah. Dengan demikian peraturan tersebut ditempatkan di lembaran resmi.

Pembuatan peraturan melalui prosedur tertentu sebagaimana dimaksud dalam angka 3 (tiga) di atas memberikan pengertian bahwa dalam penyusunan suatu peraturan perundang undangan tidak bisa dilakukan sesuai dengan kemauan pribadi masing-masing pihak yang akan membentuk peraturan tersebut.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

mengenai jenis dan tata urutan perundang-undangan, dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan terdiri dari :

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang,
- c. Peraturan Pemerintah,
- d. Peraturan Presiden, dan
- e. Peraturan Daerah.

Sebelum dikeluarkannya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, nomenklatur 'Peraturan' dan 'Keputusan' sering menimbulkan salah pengertian. Selain itu juga sering dicampuradukkan. Padahal antara nomenklatur 'Peraturan' dan nomenklatur 'Keputusan' mempunyai pengertian yang berbeda. Nomenklatur 'Peraturan' berasal dari kata 'atur', 'mengatur', 'aturan' dan 'peraturan' yang bersifat mengatur (*regeling*).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif yang bersifat mengatur (*regeling*) harus memakai nomenklatur 'Peraturan'.

Mengapa hanya putusan tertulis yang berada di bawah Undang Undang saja yang memakai nomenklatur 'peraturan'? Beberapa alasan yang mendasarinya mengapa hanya putusan tertulis

yang berada di bawah undang-undang saja yang diseragamkan nomenklturnya adalah sebagai berikut :

- 1) peraturan perundang-undangan berupa UUD dan UU merupakan produk kompromi dengan rakyat, artinya rakyat dilibatkan dalam proses pembuatannya;
- 2) nomenklatur UUD dan UU, sudah sangat dikenal atau sudah sangat lazim sebagai putusan tertulis berupa 'peraturan' yang bersifat regeling; dan
- 3) daya berlaku UUD dan UU bersifat nasional, sehingga menyentuh seluruh rakyat, bangsa dan negara Indonesia.

Bagir Manan menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:

- 1) Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formelezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah

batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, 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. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka

undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, 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 lebih bawah.

- 2) Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: peraturan perundang-undangnya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
- 3) Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: peraturan perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan

mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan salah satu ketentuan yang menunjukkan bahwa setiap tingkatan peraturan mempunyai muatan materi yang berbeda sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Materi muatan yang harus diatur dengan UUD meliputi:

- 1) hak asasi manusia;
- 2) hak dan kewajiban warga negara;
- 3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;

- 4) wilayah negara dan pembagian daerah;
- 5) kewarganegaraan dan kependudukan; dan
- 6) keuangan negara.

Materi yang diatur oleh UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD, dan berisi ketentuan yang diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan UU.

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan sebagaimana mestinya adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta pejabaran lebih lanjut Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.

Asas-asas peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni :

- 1) Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- 2) Asas-asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) kejelasan tujuan;
- 2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- 4) dapat dilaksanakan;
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) kejelasan rumusan; dan
- 7) keterbukaan.

Asas kejelasan tujuan adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Makna dari asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Makna dari asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kejelasan rumusan adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta

bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Makna dari asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut:

- 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.

Asas pengayoman adalah setiap peraturan perundang undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

Makna dari asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Asas kebangsaan adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian dari asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus menceerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Maksud dari asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatanperaturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarakan Pancasila.

Asas bhineka tunggal ika mempunyai maksud bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan 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.

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Pengertian dari asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah materi muatan setiap peraturan perundangundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.

Pengertian dari asas sesuai dengan bidang hukum masing masing antara lain:

- 1) dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- 2) dalam hukum perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

b) Perkembangan Pembentukan Norma Hukum Daerah di Indonesia

Arus demokrasi mendorong perubahan pada paradigma substansi perundang - undangan menjadi lebih demokratis. Di Indonesia arus perubahan itu ditandai dengan amandemen pertama terhadap UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002.

Perubahan tersebut telah mengakibatkan perubahan yang mendasar dalam Hukum Tata Negara Indonesia antara lain meliputi 1) Perubahan norma-norma dasar dalam kehidupan bernegara, seperti penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar; 2) Perubahan Kelembagaan Negara dengan adanya lembaga-lembaga baru dan hilangnya beberapa lembaga yang pernah ada; 3) Perubahan hubungan antar lembaga negara; dan 4) Masalah Hak Asasi Manusia. Dikarenakan perubahan paradigma hukum tata negara itulah maka konsep demokrasi dalam proses pembentukan perundang-undangan-pun mengalami perubahan (reformasi).

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pembentukan Peraturan Daerah sebagai regulasi di daerah maka dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12

tahun 2011, dan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 merupakan titik awal pengaturan yang baku dan perkawinan dari dua perspektif berbeda dari pembentukan peraturan perundangan yang biasanya dilaksanakan, yakni perspektif yuridis-normatif dan perspektif lain dari *socio-politic*.

Pada tahun 1999 satu langkah penting dimulai yaitu dengan membentuk Kelompok Kerja Program Legislasi Nasional yang disebut dengan POKJA PROLEGNAS, koordinatonya diserahkan kepada DPR. Tahun 2000 dibentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional/PROPENAS. Dalam UU tersebut secara diskursuspolitik dan etika politik, negara demokratis tegas digunakan terminologi Program Legislasi Nasional/Prolegnas.

Secara definitif Program Legislasi Nasional dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan perundang-undangan/undang-undang yang didukung dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang meliputi semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundangundangan.

c) Pembentukan Norma Hukum Daerah

Pembuatan Undang-undang atau peraturan daerah yang baik harus memperhatikan kaidah-kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan Undang-Undang yang ideal adalah yang memenuhi unsur baik (yaitu sesuai secara normatif dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang) dan responsif terhadap kebutuhan aspirasi rakyat menuju keadilan yang membahagiakan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (termasuk didalamnya perda), adalah proses pembuatan peraturan perundang undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan sampai dengan penyebarluasan.

3. Pengaturan Mengenai Pembentukan Norma Hukum Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undang di Indonesia

Indonesia adalah suatu negara hukum. Sri Soemantri (1992 : 29-30), berpendapat negara hukum mempunyai 4 (empat) unsur penting, yaitu:

- a) Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- b) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.
- c) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- d) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Berdasarkan atas ciri-ciri negara hukum sebagaimana dikemukakan di atas, maka Indonesia dalam mengatur kehidupan warga negaranya membutuhkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu norma hukum yang digunakan untuk membatasi tindakan negara agar tidak menjadi sewenang-wenang. Norma hukum perundang-undangan secara hierarki diterapkan di Indonesia tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, meliputi :

- 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.

Sistem hukum nasional dalam perspektif hukum positif di Indonesia sebelumnya ditentukan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, berjenjang atau tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida, terutama yang diatur di dalam Pasal 2, yang berbunyi tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;

- b) Ketetapan MPR-RI;
- c) Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- e) Peraturan Pemerintah;
- f) Keputusan Presiden; dan
- g) Peraturan Daerah.

Perkembangan hierarki atau tata urutan peraturan perundang undangan dapat dilukiskan sebagai berikut: Pertama, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI. Kedua, TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan Ketiga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 mempunyai banyak kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang undangan yang baik. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan salah satu upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik.

Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam penerapannya memerlukan suatu aturan pelaksana yang berupa peraturan

daerah yang memuat aturan-aturan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Peraturan daerah mempunyai kekuatan hukum sebagai peraturan perundang-undangan apabila dibentuk berdasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar kewenangannya serta berdasarkan perintah langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sejajar kedudukannya dengan peraturan daerah tersebut.

Pembentukan berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam hal ini memberikan batasan definisi mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempunyai pengertian pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Berdasarkan pada batasan definisi tersebut, maka pengertian dari pembentukan adalah pembuatan suatu obyek tertentu dalam hal ini adalah Peraturan Perundang-undangan dengan mencakup 5 (lima) tahapan yang harus dipenuhi, meliputi :

- a) tahap perencanaan;
- b) tahap penyusunan;
- c) tahap pembahasan;
- d) tahap pengesahan atau penetapan; dan
- e) tahap pengundangan.

Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur atau Bupati/Walikota.

Sejalan dengan ketentuan di atas, Pasal 136 ayat (3) Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah memberikan ruang lingkup materi muatan Peraturan daerah sebagai penjabaran peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (ayat 4). Dalam konteks ini, yang dimaksudkan dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang mengakibatkan terganggunya kerukunan warga, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketertiban / ketentraman masyarakat serta kebijakan/Peraturan Daerah yang bersifat diskriminatif serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Terkait pembentukan Peraturan Daerah, selain berdasarkan pada kedua Undang-Undang tersebut juga perlu mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 16 Tahun 2006 tentang Pembentukan Peraturan Hukum di Daerah.

Daerah dalam pengertian daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas

wilayah yang berwenang mengatur dan mengukur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan norma hukum daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mencakup Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Materi muatan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, 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.

Penyusunan Peraturan Daerah diatur dalam Bab IV Bagian Keempat dan Bagian Kelima Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam ketentuan peraturan tersebut, perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda menurut ketentuan Pasal 33 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang undangan lainnya.

Materi muatan serta keterkaitan rancangan Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut

dijelaskan mengenai konsepsi rancangan Peraturan Daerah pada ayat (2) yang meliputi :

- a) latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b) sasaran yang ingin diwujudkan;
- c) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d) jangkauan dan arah pengaturan.

Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah yang menurut ketentuan Pasal 35 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan atas :

- a) perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) rencana pembangunan daerah;
- c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d) aspirasi masyarakat daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Kepala Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda apabila berada dalam keadaan tertentu, meliputi :

- a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b) akibat kerja sama dengan pihak lain; dan

- c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan biro/bagian hukum.

C. Landasan Teori

1. Teori Stufenbau

Kehidupan bermasyarakat diatur oleh beberapa norma. Norma hukum tertulis tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida, yang merupakan “sokoguru” sistem hukum nasional. Hal ini ditegaskan oleh Padmo Wahjono (1992 : 2-3) bahwa :

“Ketertiban hidup bermasyarakat dan bernegara dicerminkan ataupun dipedomani oleh suatu pertingkatan hukum, baik mengenai bentuk maupun isi, di mana yang lebih tinggi kedudukannya dalam pertingkatan menentukan arahnya dan yang didukung oleh yang lebih rendah kedudukannya dalam pertingkatan tersebut. Ini merupakan „sokoguru“ suatu sistem hukum nasional dalam zaman modern ini.”

Guna mengetahui teori umum tentang piramida perundang undangan, Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg. Hans Kelsen berpendapat bahwa :

“The creation of one norm – the lower one – is determined by another – the higher – the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity”.

(norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini *regressus* diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum)

Norma Dasar (*basic norm/Grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar (*basic norm/Grundnorm*) itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma Dasar (*basic norm/Grundnorm*) yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar (*basic norm/ Grundnorm*) itu dikatakan *pre-supposed*.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Adolf Merkl, berpendapat suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus.

Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

- a) Norma fundamental negara (*Staats fundamentalnorm*);
- b) Aturan-aturan dasar Negara/ aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*);
- c) Undang-undang (*formell gesetz*); dan Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung & autonome satzung*).

Nawiasky berpendapat bahwa isi Staatsfundamentalnorm ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu Staatsfundamentalnorm ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi tertulis. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *verordnung & autonome satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonom).

Norma hukum daerah merupakan salah satu bentuk norma hukum tertulis yang terdapat di Indonesia. Norma hukum tertulis dalam

bentuk norma hukum daerah tersebut salah satunya mempunyai bentuk sebagai peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan. Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang secara pembentukannya dapat dibentuk di tingkat pusat serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah.

2. Teori Kebijakan

Peraturan perundang-undangan dasar dan tujuan pembentukannya dapat berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik yang dikemukakan oleh Friedrich dalam Budi Winarno (2002 : 16), yaitu :

- a) kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu;
- b) kebijakan (policy) yang merupakan kebijakan negara, kebijakan yang dibuat oleh negara; dan

- c) serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Selain memperoleh pemahaman mengenai dasar dan tujuan pembentukan perundang-undangan dengan berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik, dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan teori yang digunakan sebagai dasar untuk dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan dengan baik adalah Teori Legal Drafting menurut Dickerson dalam Riawan Tjandra (2009 : 87), yaitu hukum yang baik apabila memenuhi 3 (tiga) persyaratan yang meliputi tuntas mengatur permasalahannya, sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan, dan dihindari memuat ketentuan yang bersifat elastis.

