

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Norma Hukum

##### 1. Pengertian Norma Hukum.

Beberapa ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”. Namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni aturan. Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.<sup>56</sup> Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil<sup>57</sup>.

Ditinjau dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata *qo'idah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur.<sup>58</sup>

Beberapa ahli hukum menggunakan kedua kata tersebut secara bersamaan (kata norma dan kaidah dianggap sinonim). Menurut Purnadi Purbacarakan dan

---

56 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta, 2008, hlm 1007.

57 Ibid, hlm 615.

58 Jimmly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta 2011, hlm 1.

Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.<sup>59</sup> Menurut Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.<sup>60</sup> Menurut Kelsen, yang dimaksud dengan norma adalah “..... *that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*” (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu)<sup>61</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo kaidah diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.<sup>62</sup>

Menurut Jimmly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran

---

59 Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung 1982, hlm 14.

60 Maria Farida Indrati S. Op. Cit., hlm 14.

61 Ni'matul Huda dan Nazriyah, Op. Cit., hlm 15.

62 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 11.

untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.<sup>63</sup>

Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikal dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.<sup>64</sup>

Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.<sup>65</sup>

Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, pertama, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. Kedua, norma hukum yang berisi larangan, dan ketiga, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.<sup>66</sup>

---

63 Jimmly Asshiddiqie, Loc. Cit, hlm 1.

64 Ibid, hlm 3.

65 Ibid, hlm 3.

66 Ni'matul Huda dan Nazriyah, Op. Cit., hlm 16

## 2. Sifat Norma.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma hukum memiliki sifat antara lain:<sup>67</sup>

- a. Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan;
- b. Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.<sup>68</sup>

Norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.<sup>69</sup>

Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:<sup>70</sup>

---

67 Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, Op. Cit., hlm 49.

68 Jimmly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm 4.

69 Ibid, hlm 4.

70 Maria Farida Indrati S, Op. Cit. hlm 26 – 31.

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.

Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya*) umum dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.

- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.

Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).

- c. Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali-selesai.

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 itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.

- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya jadi isinya hanya

merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum berpasangan terbagi menjadi dua yaitu norma hukum primer yang berisi aturan/patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

### **1. Istilah Perundang-undangan**

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *wetgevingswetenschap* atau *science of legislation*.<sup>71</sup>

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan *gesetzbungslehre*, Jurgen Rodig (1975) dengan istilah *gesetzgebungslehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde* dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie* sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah ilmu perundang-undangan.<sup>72</sup>

---

71 Ibid, hlm 7.

72 Ibid.

Menurut Atamimi yang menguji pendapat Burkhardt Krems, *gesetzgebungswissenschaft*, diterjemahkan sebagai “ilmu pengetahuan perundang-undangan” dan mengandung dua cabang. Cabang yang berorientasi menjelaskan dan menjernihkan pemahaman (*erklarungsorientiert*) dan bersifat kognitif, disebutnya *gesetzgebungstheorie*, diterjemahkan dengan Teori Perundang-undangan. Cabang yang berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan (*handlungsorientiert*) dan bersifat normative disebut *gesetzgebungslehre* yang diterjemahkan dengan ilmu perundang-undangan.<sup>73</sup>

Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang” yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Peraturan perundang-undangan jika dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang sehubungan dengan kata dasar undang-undang maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.<sup>74</sup> Dalam literature Belanda dikenal istilah “*wet*” yang mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*” yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.<sup>75</sup>

---

73 Ni'matul Huda dan Nazriyah, Op. Cit., hlm 5

74 Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Rajawali Pers, Jakarta 2010, hlm 25.

75 Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan (Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya), Rineka Cipta Bandung 1987, hlm 4-5.

Pengertian undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) menyangkut undang-undang dilihat dari segi bentuknya dan pembentuknya sedangkan undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) terkait undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, atau substansinya. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari segi penekanan atau sudut penglihatannya yaitu undang-undang yang dapat dilihat dari segi bentuknya atau dari segi materinya yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.<sup>76</sup>

Menurut Attamimi, perbedaan kedua pemahaman tersebut bersumber pada jawaban pertanyaan pokok, apakah sebenarnya tugas pembentuk *wet* (*de wetgever*). Ada dua pendapat mengenai pengertian pembentukan *wet*. Pertama, pembentukan *wet* adalah pelaksanaan suatu tugas tertentu. Kepada pembentuk *wet* dibebankan tugas tertentu sehingga pengertian *wet* adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu dan arena itu diperlukan prosedur pembentukan yang tertentu pula (*het materiele wetsbegrip*). Kedua, pembentukan *wet* adalah permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat terbentuknya *wet*. Pembentukan *wet* merupakan permulaan semata-mata dari suatu prosedur formal, tidak peduli materi yang terkandung di dalam *wet* tersebut, pendapat ini disebut pemahaman *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*).<sup>77</sup>

Attamimi juga menyatakan bahwa kata *wet* tidak tepat apabila diterjemahkan dengan "undang-undang". Jadi tidak tepat apabila kata *wet in formele zin* diterjemahkan dengan "undang-undang dalam arti formal" ataupun

---

76 Jimmly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm 23-24.

77 Ni'matul Huda dan Nazriyah, Op. Cit. hlm 4



kata *wet materiele zin* diterjemahkan dengan “undang-undang dalam arti material”.<sup>78</sup>

## 2. Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.

Menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan-perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi, dan secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:<sup>79</sup>

1. Teori Perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif; dan
2. Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normative.

Menurut Peter Noll, ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) sebagai ilmu yang memberikan tutunan, ilmu yang menggariskan ketentuan normative. Pengembangan dan pematapan metoda perundang-undangan merupakan bagian dari ilmu hukum. Dan meskipun tidak secara tegas menyebutkan sebagai bagian dari ilmu hukum yang interdisipliner, *gesetzgebungslehre* merupakan suatu disiplin hukum (*juristische disziplin*) dalam

---

78 Ibid, hlm 5

79 Maria Farida Indarti, Op. Cit. hlm 8

arti ilmu pengetahuan yang ditekuni dan kegiatan yang digeluti oleh para ahli hukum.<sup>80</sup>

Apabila menurut Noll *gesetzgebungslehre* adalah suatu disiplin yuridik maka menurut Kreams *gesetzgebungswissenschaft* tidak dapat dikatakan sepenuhnya disiplin yuridik. Pendapat Kreams tersebut didukung oleh van der Velden. Menurut van der Velden bahwa tempat atau posisi ilmu pengetahuan yang “baru” tersebut tidak tersendiri dalam arti disiplin yang mandiri melainkan tetap merupakan bagian dari ilmu hukum, bukan merupakan bagian dari ilmu social seperti sosiologi atau ilmu politik.<sup>81</sup>

Berbeda dengan pendapat Kreams dan van der Velden, Peter Noll beranggapan bahwa ilmu perundang-undangan yang kita bahas merupakan suatu disiplin yuridik. Ilmu ini meneliti isi dan bentuk norma hukum dengan tujuan mengembangkan criteria, arah dan petunjuk bagi pembentukan norma yang rasional. Masalah pokok yang diteliti adalah bagaimana hukum melalui perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal sedangkan titik tolaknya ialah bagaimana memperoleh jawaban agar keadaan social melalui norma perundang-undangan dapat dipengaruhi sesuai arah yang ditetapkan.<sup>82</sup>

Burkhardt Kreams membagi ilmu perundang-undangan menjadi 3 (tiga) sub bagian yaitu:<sup>83</sup>

1. Proses Perundang-undangan (*gesetzgebungverfahren*);
2. Metoda Perundang-undangan (*gesetzgebungsmethode*);

---

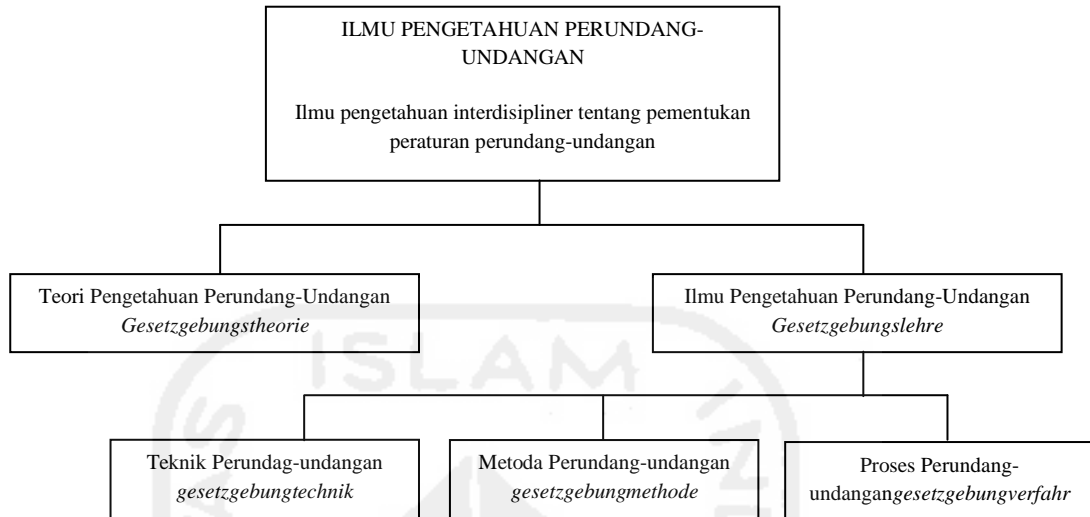
80 Ni'matul Huda dan Nazriyah, Op. Cit. hlm 5

81 Ibid, hlm 6

82 Ibid

83 Maria Farida Indarti, Op. Cit. hlm 9

### 3. Teknik Perundang-undangan (*gesetzgebungstechnik*).



Proses perundang-undangan meliputi berbagai tingkat penyelesaian seperti tingkatan persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pemaduan kembali produk yang sudah jadi. Namun dari berbagai tingkatan proses perundang-undangan yang perlu dihayati dengan baik oleh seorang ahli perancangan perundang-undangan ialah tingkat persiapan dan tingkat penetapannya. Dalam tingkat persiapan yang biasanya masih dalam tarah penegasan dan taraf penyusunan naskah akademik maka seorang perancang peraturan perundang-undangan memerlukan pengetahuan yang memadai tentang keadaan social, budaya ekonomi dan politik. Dalam proses penetapan peraturan perundang-undangan diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang baik tentang prosedur dan tata kerja yang digariskan dalam sistema tata pemerintahan yang berlaku.<sup>84</sup>

Metode peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menjabarkan inti dari suatu peraturan perundang-undangan. Inti dari peraturan perundang-undangan

<sup>84</sup> Ni'matul Huda dan Nazriyah, Op. Cit. hlm 7

yaitu untuk mencapai tujuan tertentu baik itu mengarahkan, menertibkan, mempengaruhi melalui norma yang ditujukan bagi warga negara. Metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang teratur untuk dapat mencapai sarannya.<sup>85</sup>

Apabila metode peraturan perundang-undangan menggambarkan isi norma hukum dari suatu peraturan perundang-undangan maka teknik peraturan perundang-undangan memiliki keterkaitan dengan teks norma itu sendiri diantaranya penggunaan sistematika yang baku bagi penentuan ketentuan-ketentuan, adanya definisi atau batasan pengertian untuk menghindarkan salah tafsir atau multitafsir, menghindarkan penggunaan kata yang bermakna ganda (ambigu) dan sebagainya.<sup>86</sup>

### **3. Pengertian dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

#### **a. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>87</sup>

---

85 Ibid.

86 Ibid, hlm 7 – 8.

87 Yuliandri, Op. Cit., hlm 24 – 25.

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya *rechtsgeleerd handwoordenboek* bahwa perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses mebuat peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>88</sup>

Menurut Solly Lubis, Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai cara pembuatan peraturan negara”. Sedangkan jika yang dimaksud dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”.Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.<sup>89</sup>

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti, bahwa pengertian peraturan perundang-undangan sebagai berikut:<sup>90</sup>

---

88 Ibid, hlm 25.

89 Rosjidi Ranggawidjaja, Op. Cit, hlm 15 – 16.

90 Maria Farida Indarti, Op. Cit, hlm 10-11.

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu;
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiil zin*, atau sering juga disebut dengan *algemene verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain *de supranationale algemeen verbindende voorschrift, wet, AMvb, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.

Menurut A. Hamid S Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah yang dibentuk berdasar kewenangan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.

91

Menurut padangan Jimly Asshiddiqie pengertian peraturan perundang-undangan adalah:<sup>92</sup>

“..... keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.”

Untuk menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas dapat menggunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis. Ketiga landasan tersebut penting agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah secara hukum,

---

91 Rosjidi Ranggawidjaja, Op. Cit. hlm 19

92 Yuliandri, Op. Cit. hlm 41

berlaku efektif dan diterima masyarakat serta dapat berlaku untuk jangka waktu yang panjang.<sup>93</sup>

Penggunaan ketiga landasan tidak hanya untuk undang-undang namun juga digunakan terhadap keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah. Maksud dari peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatnya masing-masing.<sup>94</sup> Termasuk di dalamnya adalah Peraturan Daerah karena yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi, jauh lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik mengenai substansi maupun cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.<sup>95</sup>

Sementara di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas mengenai cara-cara menyelenggarakan

---

93 Yuliandri, Op.Cit., hlm 29.

94 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta 2011, hlm 264.

95 Jazim Hamidi, Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik), Jurnal Hukum No.3 Vol. 18 Juli 2011, hlm 339.

urusan yang memerlukan bantuan. Dalam hal ini daerah memiliki kebebasan sepenuhnya mengatur cara melaksanakan tugas pembantuan. Selain itu Perda juga bisa mengatur penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>96</sup>

Untuk menjabarkan Perda yang telah ditetapkan Kepala Daerah dapat menetapkan Peraturan Kepala Daerah sebagai peraturan pelaksanaan terhadap Perda. Pada tingkat provinsi maka hubungan antara Peraturan Gubernur dengan Peraturan Daerah Provinsi sesuai tingkatan dan lingkup muatannya, dapat dianalogikan dengan hubungan antara Peraturan Presiden dengan Undang-Undang.<sup>97</sup>

#### **b. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Suatu peraturan perundang-undang dalam proses pembentukannya maupun dalam materi muatan diperlukan suatu asas peraturan perundang-undangan<sup>98</sup>. Menurut I.C. van der Vlies membagi menjadi dua yakni asas formal dan asas material. Asas formal berkaitan dengan cara tertentu untuk mencari isi dari suatu peraturan yang akan dibuat, proses pembuatan suatu peraturan, sistematika dan saat berlaku suatu peraturan. Asas ini menggabungkan masalah “bagaimana” dan masalah “apa”. Setiap pembuat peraturan perundang-undangan harus bertanya pada diri sendiri apakah suatu peraturan harus dibuat dan jenis

---

96 Ibid, hlm 340.

97 Jimly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm 290.

98 Menurut Maria Farida Indarti, Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, lihat Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan (1), Kanisius, Yogyakarta 2007, hlm 252. Menurut Hamid S. Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan, lihat Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Rajawali Press, Jakarta 2010, hlm 23.



peraturan apa yang akan dibuat. Kemudian asas material merupakan asas yang langsung menyangkut isi suatu peraturan seperti kepastian hukum.<sup>99</sup>

Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan negara yang baik meliputi:<sup>100</sup>

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);

Untuk dapat menyatakan dengan jelas tujuan yang ingin dicapai pembuat undang-undang perlu memberikan uraian yang cukup mengenai keadaan-keadaan nyata yang ingin diatasi oleh suatu peraturan. Kemudian perlu dikemukakan perubahan-perubahan apa yang dikehendaki melalui peraturan itu. Perlu juga dimuat mengenai ikhtisar kebaikan dan keburukan. Intinya adalah pencantuman uraian yang jekada mengenai kepentingan-kepentingan yang terkait pada peraturan yang akan dikeluarkan itu serta keterangan mengenai bagaimana kepentingan-kepentingan ini diperbandingkan satu dengan yang lain sehingga ada kejelasan bagaimana pembuat peraturan akan melayani kepentingan umum.<sup>101</sup>

2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);

Asas ini bertujuan menjalankan pembagian kewenangan sebagaimana yang telah ditetapkan secara konstitusional dalam undang-undang. Alokasi kewenangan pada organ yang lebih rendah harus dilakukan sedemikian rupa sehingga ada koordinasi yang baik dan ada

---

99 I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa Linus Doludjawa, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, hlm 250 – 252.

100 Yuliandri, *Op. Cit.* hlm 113 – 114.

101 I.C. van der Vlies, *Op. Cit.* hlm 258 – 259.

kaitan dengan tugas-tugas lain organ yang bersangkutan. Peraturan di tingkat pusat yang banyak memuat kebebasan kebijakan atas hal-hal penting serta peraturan pelaksanaan bagi badan yang lebih rendah. Hal yang perlu diperhatikan yaitu adanya dua peraturan yang sama-sama berjalan yang masing-masing berasal dari organ yang berbeda menimbulkan ketidakjelasan memahami peraturan.<sup>102</sup>

3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);

Apakah peraturan itu memang mendesak (*urgent*) untuk dibuat, dan jika jawabannya ya, dalam bentuk apa peraturan itu harus dibuat. Pembuatan suatu peraturan dirasakan berlebih-lebihan jika tujuan yang diinginkan dapat pula dicapai tanpa peraturan tersebut.<sup>103</sup>

4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);

Asas ini menyangkut jaminan dapat dilaksanakannya hal-hal yang dimuat dalam suatu peraturan, antara lain harus ada dukungan sosila yang cukup, sarana yang memadai bagi organ atau dinas yang akan melaksanakan peraturan, dukungan keuangan (biaya aparat pemerintah dan biaya bagi masyarakat) yang cukup dan sanksi-sanksi yang sesuai.<sup>104</sup>

5. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Menurut asas ini perlu diusahakan adanya consensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan dan isinya. Orang atau badan hukum tidak boleh dibebani

---

102 Ibid, hlm 266 – 270.

103 Ibid, hlm 272 – 273.

104 Ibid, hlm 274 – 277.

suatu kewajiban tanpa persetujuan sebelumnya dari mereka atau wakil-wakil mereka. Dalam mencapai consensus, campur tangan dari pihak-pihak yang berkepentingan atau para ahli yang juga mempunyai kepentingan tidak boleh sedemikian jauh sehingga pemerintah akan lebih memperhatikan kepentingan pihak-pihak tersebut diatas kepentingan umum.<sup>105</sup>

Asas-asas material dalam pembentukan peraturan negara yang baik meliputi:<sup>106</sup>

1. Asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke sytematiek*).

Suatu peraturan harus jelas baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya. Perlu adanya konsistensi peristilahan di dalam keseluruhan proses pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>107</sup>

2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).

Suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu. Suatu peraturan yang tidak diketahui oleh pihak yang berkepentingan akan kehilangan tujuannya yaitu tidak menciptakan kesamaan, kepastian hukum dan tidak menimbulkan suatu pengaturan. Kewajiban mengumumkan bagi peraturan

---

105 Ibid, hlm 280 – 282.

106 Yuliandri, Op. Cit. hlm 114

107 I.C. van der Vlies, Op. Cit. hlm 286 – 288

perundang-undangan pada umumnya tidak lebih dari sekedar penempatan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara.<sup>108</sup>

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheidbeginsel*).  
Peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara sewajarnya, di dalam suatu peraturan tidak boleh ada perbedaan sewajarnya. Efek suatu peraturan tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan dan di dalam hubungan antara suatu peraturan dan peraturan lainnya tidak boleh timbul ketidaksamaan. Namun asas ini tidak dapat memainkan peranan yang mutlak. Kepentingan asas kesamaan harus selalu diperbandingkan dengan kepentingan yang lainnya. Asas ini baru penting ketika menjawab pertanyaan apakah suatu perbedaan tertentu dapat dibenarkan atau tidak, apakah suatu peraturan memang sudah tepat ditujukan kepada suatu kelompok tertentu dan apakah perbedaan yang di dalam peraturan itu adil atau tidak.<sup>109</sup>
4. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).  
Suatu peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat. Suatu peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan suatu peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan yang mendesak. Kepastian hukum terjaga oleh adanya pelaksanaan yang baik serta penegakan yang memadai atas suatu peraturan. Penegakan

---

108 Ibid, hlm 290

109 Ibid, hlm 292 – 295

yang buruk akan menimbulkan keraguan terhadap berlaku tidaknya suatu peraturan dan juga kepastia hukum.<sup>110</sup>

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).



---

110 Ibid, hlm 297 – 298