

NASKAH AKADEMIK

RAPERDA TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS
SURYAKANCANA CIANJUR TAHUN 2013**

JL. Pasir Gede Raya Telp. (0263) 262773 Fax. (0263) 262773 – Cianjur 43216

KATA PENGANTAR

Naskah akademik rancangan peraturan daerah Kabupaten Cianjur tentang 'Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah' ini merupakan implementasi dari Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diinternalisasi oleh Menteri Dalam Negeri dalam sebuah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

Naskah akademik ini mencoba mengilustrasikan tentang kebutuhan akan produk hukum daerah khususnya tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah yang semakin mendesak di Kabupaten Cianjur, mengingat pembentukan rancangan peraturan daerah tersebut, dianggap sangat penting untuk segera di buat naskah akademik yang selanjutnya akan ditindak lanjuti dengan draf rancangan peraturan daerah.

Perda ini kelak akan digunakan sebagai acuan baik bagi eksekutif maupun legislatif dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembuatan peraturan daerah agar sesuai dengan substansi undang-undang tersebut. Mengingat kedepan produk peraturan daerah yang dibuat baik oleh legislatif maupun eksekutif harus mencerminkan karakter responsif atau populistik sesuai dengan aspirasi dan espektasi masyarakat Kabupaten Cianjur.

Akhir kata, penyusun sangat menyadari naskah akademik ini masih jauh dari sempurna, saran dan kritik membangun dari semua pihak yang berkepentingan untuk sama-sama merealisasikan raancangan peraturan daerah ini sangat diharapkan

mengingat pentingnya penyusunan rancangan peraturan daerah dalam rangka mengambil peran dalam pembangunan sistem hukum di Kabupaten Cianjur khususnya dan di negeri tercinta Indonesia.

DAFTAR ISI

NASKAH AKADEMIK RAPERDA TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH KABUPATEN CIANJUR

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik.....	6
D. Metode Penelitian.....	7

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis.....	12
B. Kajian Asas/Norma.....	21
C. Kajian Terhadap Penyelenggaraan.....	28
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru.....	31

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN ATURAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.....	37
B. Landasan Sosiologis.....	41
C. Landasan Yuridis.....	45

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

A. Ketentuan Umum	49
B. Materi Yang Akan Diatur.....	51

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan.....	53
B. Saran.....	54

DAFTAR PUSTAKA.....	55
---------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Kabupaten Cianjur secara geografis terletak di tengah Propinsi Jawa Barat, dengan jarak sekira 65 Km dari Ibu Kota Propinsi Jawa Barat (Bandung) dan 120 Km dari Ibu Kota Negara (Jakarta), dan terletak diantara 6021' - 7025' Lintang Selatan dan 106042' - 107025' Bujur Timur. Sedangkan jumlah penduduk Kabupaten Cianjur hasil sensus penduduk tahun 2012 adalah kurang lebih 2.210.278 jiwa.¹

Kabupaten Cianjur luasnya mencapai 350.133 hektar. Pada tahun 2011 luas tanah sawah mencapai 65.978 hektar dan luas lahan darat 172.466 hektar dan Luas Lahan Bukan Pertanian 111.689 hektar, dengan batas-batasnya adalah sebagai berikut:

- a. *Sebelah Utara* : Berbatasan dengan Wilayah Kabupaten Bogor dan Kabupaten Purwakarta
- b. *Sebelah Barat* : Berbatasan dengan Wilayah Kabupaten Sukabumi
- c. *Sebelah Selatan* : Berbatasan dengan Samudra Indonesia
- d. *Sebelah Timur* : Berbatasan dengan Wilayah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Garut

Keadaan alam daerah Kabupaten Cianjur terletak di kaki Gunung Gede dengan ketinggian sekitar 7 - 2.962 meter diatas permukaan laut. Secara geografis wilayah ini terbagi dalam 3 bagian yaitu :

1. *Cianjur Bagian Utara* : Merupakan dataran tinggi terletak di kaki Gunung Gede dengan ketinggian 2.962 meter, sebagian besar ini merupakan daerah

¹ Kabupaten Cianjur Dalam Angka 2012, Katalog BPS Kabupaten Cianjur, Cianjur, 2012, hlm 1-5

dataran tinggi pegunungan dan sebagian lagi merupakan dataran yang dipergunakan untuk areal perkebunan dan pesawahan.

2. **Cianjur Bagian Tengah**, merupakan daerah yang berbukit-bukit kecil dikeliling dengan keadaan struktur tanahnya labil sehingga sering terjadi tanah longsor dan daerah inipun merupakan daerah gempa bumi, dataran lainnya terdiri dari areal perkebunan dan daerah persawahan.
3. **Cianjur Bagian Selatan**, merupakan dataran rendah akan tetapi terdapat banyak bukit-bukit kecil yang diselingi oleh pegunungan yang melebar sampai ke daerah pantai Samudra Indonesia, seperti halnya daerah Cianjur Bagian Tengah, bagian selatanpun tanahnya labil dan sering terjadi longsor dan daerah gempa bumi, disini terdapat pula areal untuk perkebunan dan pesawahan tetapi tidak begitu luas.

Kabupaten Cianjur juga terbagi dalam 3 wilayah yaitu Wilayah Utara, Wilayah Tengah dan Wilayah Selatan dengan jumlah kecamatan sebanyak 32 Kecamatan, jumlah desa sebanyak 354 desa dan jumlah kelurahan sebanyak 6 kelurahan yang berada di wilayah kota Cianjur.

Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur pada Tahun 2011 sebanyak 15.992 pegawai, dilihat dari pendidikan sebagian besar tamatan S1 mencapai 41,25 persen kemudian D2 sebanyak 24,97 persen. Jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten Cianjur tahun 2010-2014 sebanyak 50 kursi, kursi yang terbanyak dari Partai Demokrat sebanyak 16 kursi (28 persen) dan posisi kedua terbanyak yaitu Partai Golkar sebanyak 8 kursi (16 persen) kemudian posisi ketiga yaitu PDIP sebanyak 7 kursi (14 persen).

Gambaran geogafis Kabupaten Cianjur diatas sebagai pertimbangan pentingnya pengaturan atau regulasi yang menjadi alternatif solusi dari berbagai masalah yang timbul dari keragaman tersebut, hal ini merupakan konsekuensi dari Indonesia sebagai negara hukum Pancasila yang sejalan dengan pendapat

Aristoteles, bahwa konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*,² dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechtstaat*)³ ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.⁴ Indonesia sebagai negara hukum sejak tahun 1945 terbaca dengan jelas dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam hal pengaturan perundang-undangan sebagai konsekuensi dari Negara hukum Pancasila maka melalui UU No, 12 Tahun 2011 telah ditetapkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, sesuai dengan Pasal 7 Ayat (1) yang merinci diantaranya : 1) UUD 1945; 2) *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*; 3) *UU/PERPU*; 4) *Peraturan Pemerintah*; 5) *Peraturan Presiden*; 6) *Praturan Daerah Provinsi*; dan 7) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*.

Selanjutnya Ayat (2) dinyatakan kekuatan hukum setiap jenis Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya selanjutnya dalam penjelasan ayat ini dinyatakan yang dimaksud dengan 'hierarki' adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas '*Lex Superior Derogat Legi Inferior*' yang artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵

Khusus regulasi di daerah, maka UUD 1945 Pasal 18 Ayat (6) menyaratkan '*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan*

² Brian Z. Tamahana, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004, Hlm. 9

³ Disini tidak dibedakan antara konsep 'the rule of law' dan konsep 'rechtsstat' untuk menelusuri kedua konsep itu dapat dibaca, misalnya, dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987; lihat pula Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Perss Yogyakarta, 2003, Hlm. 1-16

⁴ Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan RI, Jakarta, 2006, Hlm. 11

⁵ Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Edisi 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 8

peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan'. Dalam substansi konstitusi diatas jelas bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat regulasi berupa peraturan daerah serta peraturan lainnya.

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas kuasa konstitusi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah,⁶ peraturan kepala daerah⁷, dan ketentuan daerah lainnya. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan kewenangan pengaturan (*regeling*) yang tercermin dalam Pasal 136 Ayat (1) '*Perda ditetapkan oleh kepada daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*'. (2) '*Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan*'. (3) '*Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah*'. Ayat (4) '*Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*'. Ayat (5) '*Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah*'.

Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain, hal ini sejalan dengan Pasal 145 Ayat (1) yang menyatakan '*Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan*'. Ayat (2) '*Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah*'.

⁶ Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota

⁷ Peraturan kepala daerah adalah peraturan Gubernur dan atau peraturan Bupati/wali kota

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah, pemahaman ini sejalan dengan Pasal 140 Ayat (1) '*Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota*'. Ayat (3) '*Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota di atur dengan Peraturan Presiden*'. Dan Pasal 141 Ayat (1) '*Rancangan Perda disampaikan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi*'. Ayat (2) '*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD*'.

Melalui gambaran diatas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur mencoba menginternalisasi nilai-nilai penting dalam tahapan pembuatan regulasi melalui sebuah naskah akademik yang berjudul '*Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah*' dimana naskah akademik ini diharapkan cikal bakal dari peraturan daerah Kabupaten Cianjur.

A. Identifikasi Masalah

Naskah akademik ini mencoba memetakan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur khususnya berkenaan dengan pembuatan regulasi baik kategori '*regeling*' maupun '*bschikking*' sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, adapun identifikasi masalah dalam naskah akademik ini meliputi :

1. Apakah regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur selama ini telah sejalan dengan prosedur penyusunan produk hukum daerah ?

2. Apakah naskah akademis ini dapat menyelesaikan masalah kualitas regulasi baik kategori '*regeling*' maupun '*bschikking*' yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur kedepan?
3. Bagaimana pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Cianjur?
4. Bagaimanakah sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan tata cara pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur kedepan?

B. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik.

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini meliputi :

- a. Untuk mengetahui apakah regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur selama ini telah sejalan dengan prosedur penyusunan produk hukum daerah.
- b. Untuk mengetahui apakah naskah akademis ini dapat menyelesaikan masalah kualitas regulasi baik kategori '*regeling*' maupun '*bschikking*' yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur kedepan.
- c. Untuk mengetahui berbagai pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Cianjur.
- d. Untuk mengetahui sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan tata cara pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur kedepan.

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik secara umum adalah sebagai acuan, panduan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan produk

hukum daerah di Kabupaten Cianjur, disamping hal tersebut juga diharapkan dapat memberi manfaat secara :

a. **Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian naskah akademis ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya untuk mendorong peningkatan kualitas Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

b. **Manfaat Praktis**

Hasil penelitian naskah akademik ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada para pihak stakeholder diantaranya :

- 1) Bagi pemerintah dapat dijadikan dasar pembuatan peraturan daerah tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur kedepan;
- 2) Bagi akademisi, hasil penelitian naskah akademis ini diharapkan dapat menambah referensi sebagai pengayaan argumentasi akademis dalam mengelaborasi berbagai kebijakan dari pemerintah daerah Kabupaten Cianjur dalam rangka proses pembelajaran;
- 3) Bagi Masyarakat, melalui penelitian naskah akademis ini diharapkan menjadi salah satu forum untuk lebih memahami dan mengetahui berbagai kebijakan pemerintah khususnya dalam bidang tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur kedepan.

C. Metode Penelitian.

Metode yang dipilih dalam penelitian naskah akademik ini adalah metode deskriptif analitis, yang dilakukan untuk membuat deskripsi atau gambaran atau lukisan serta hubungan antara fenomena yang diselidiki, penelitian naskah

akademik ini juga bertujuan untuk mengungkapkan secara sistematis, metodologis, dan konsisten dengan mengadakan analisis dan konstruksi.⁸

Dalam penelitian naskah akademik ini pengkajian difokuskan terhadap hubungan sebab akibat antara kaidah hukum positif tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah dengan azas kepastian hukum khusus dalam pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur, penelitian dilaksanakan dengan :

1. Metode Pendekatan.

Dalam penelitian naskah akademik ini memakai metode pendekatan Yuridis Normatif, penelitian ini dapat digunakan untuk mencari asas hukum, teori hukum dan sistem hukum, terutama dalam hal penemuan dan pembentukan asas-asas hukum baru, pendekatan hukum baru dari sistem hukum nasional terutama dalam hal tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur.⁹

Dalam penelitian naskah akademik ini juga meliputi usaha untuk menemukan hukum yang '*in concertio*' yang tujuannya untuk menemukan hukum yang sesuai dan yang akan diterapkan dalam suatu permasalahan tertentu di dalam penelitian naskah akademik tersebut.¹⁰

Sunaryati Hartono, mengatakan penelitian hukum untuk menemukan suatu kebijakan (*policy*) baru, biasanya menggunakan penelitian hukum interdisipliner dan penelitian yang mengembangkan satuan teori adalah merupakan penelitian murni, beliau juga mengatakan bahwa kegunaan penelitian hukum normatif antara lain adalah :

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tujuan Singkat, Cetakan VI*, Raja Gerapindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 1

⁹ Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Abad ke 20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm.105; penelitian yang bersifat yuridis normative, dapat dibedakan menjadi penelitian monodisipliner dan interdisipliner.

¹⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 22

- a) Untuk mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimakah hukum positifnya mengenai suatu masalah yang tertentu dan ini merupakan tugas semua sarjana hukum;
- b) Untuk dapat menyusun dokumen-dokumen hukum;
- c) Untuk menulis makalah/buku hukum;
- d) Untuk dapat menjelaskan atau menerangkan kepada orang lain apakah dan bagaimanakah hukumnya mengenai peristiwa atau masalah tertentu;
- e) Untuk melakukan penelitian dasar (*basic research*) di bidang hukum penyajian penulisan penelitian secara *basic research* menggunakan data-data yang kumulatif dan metode yang digunakan adalah metode hukum, yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis.¹¹

2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian naskah akademik ini dilakukan guna memperoleh data yang akurat maka dilakukan melalui 2 (dua) tahapan besar sebagai berikut :

- a) Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang berkaitan dengan tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur.¹² Dalam realisasinya penggalan data sebagai salah satu sumber penelitian maka peneliti memfokuskan pada tiga sumber bahan hokum diantaranya :
 - 1) *Bahan Hukum Primer*, berupa peraturan-peraturan yang berkaitan dengan hukum tata cara pembentukan produk hukum daerah yang berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan

¹¹ Sunaryati, Op Cit, hlm. 74

¹² Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahiyangan Bandung, 2011, hlm. 56; lihat pula Wila Chandra Wila Supardi, *Metode Penelitian*, Materi Kuliah Metode Penelitian Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, 2009, hlm. 17

Menteri Dalam Negeri dan peraturan lain yang berkaitan dengan bahan hukum primer.

- 2) *Bahan Hukum Sekunder*, yaitu bahan-bahan pustaka yang relevan dengan objek yang diteliti, antara lain tentang referensi buku-buku, majalah, koran dan internet yang berkaitan dengan tata cara pembentukan produk hukum daerah,¹³
 - 3) *Bahan Hukum Tersier*, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, seperti brosur-brosur, media cetak dan *Black's Law Dictionary*.¹⁴
- b) Penelitian lapangan (*field research*), tujuannya mencari data-data lapangan yang menyangkut pandangan, aspirasi dan ekspektasi masyarakat kampus tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur (*data Primer*) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi sebagai pendukung data sekunder.

3. Prosedur Pengumpulan Data.

Untuk pengumpulan data dalam penelitian naskah akademik ini melalui 2 (dua) cara diantaranya :

- 1) Penelitian Awal (*Pra Survey*), yaitu pengambilan data awal di instansi/lembaga terkait, untuk memudahkan langkah pengumpulan data selanjutnya;
- 2) Studi Pustaka (*Library research*), yakni melalui berbagai dokumen dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan tata cara pembentukan produk hukum daerah yang sedang dibahas dalam penelitian naskah akademik ini.

4. Teknik Pengecekan Validasi Data.

Disamping teknik diatas pengecekan keabsahan data juga dilakukan melalui teknik pemeriksaan *triangulasi*, khususnya *triangulasi sumber*, **Patton** dalam

¹³ *Ibid*, hlm. 57

¹⁴ Nasution, *Metode Research*, Bumi Aksara, Bandung, 2001, hlm. 58

bukunya dengan judul '*Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods*', sebagaimana dikutip oleh Lexi J. Moleong menyebutkan bahwa triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik tingkat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.¹⁵

5. Analisis Data.

Pengertian analisis di sini dalam penelitian naskah akademis ini dimaksudkan sebagai interpretasi secara logis, sistematis dan konsisten dimana dilakukan penelaahan data yang lebih rinci dan mendalam. Dari data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, baik yang berupa data primer maupun data sekunder dianalisis menggunakan metode kualitatif, tanpa menggunakan angka (matematik dan statistik).

Metode analisis data dalam penelitian ini meliputi 4 (*empat*) tahap kegiatan yaitu :

- 1) Tahap pengumpulan data;
- 2) Tahap reduksi data;
- 3) Tahap pengujian data; dan
- 4) Tahap penarikan kesimpulan.

Tahapan di atas merupakan siklus yang interaktif, artinya analisis data ini merupakan upaya yang terus berlanjut dan berulang terus menerus bergerak di antara empat tahapan kegiatan tersebut selama pengumpulan data. Penarikan kesimpulan yang dilakukan melalui pemeriksaan terhadap data/informasi yang telah diperoleh di lapangan, menjadi gambaran keberhasilan secara berturut-turut sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling menyusul.¹⁶

¹⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2001, hlm. 178

¹⁶ M.B. Miles dan A.M. Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1992, hlm. 19

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis.

Hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat,¹⁷ hukum merupakan landasan pembangunan dengan mak'na terakumulasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan instrument pengatur perilaku masyarakat (*social control*), begitu pun untuk konteks Indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsinya tersebut.

Di era reformasi, pasca perubahan UUD 1945, strategi pembangunan hukum nasional berpedoman pada apa yang dikenal sebagai Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional.¹⁸ Kebijakan pembentukan Undang-Undang (UU), Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah merupakan legislasi *regeling* adalah merupakan subsistem dan bagian dari strategi pembangunan hukum nasional, khususnya dalam konteks pembangunan

¹⁷ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Cet.1*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 33; lihat pula Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 1

¹⁸ Visi Pembangunan Hukum Nasional adalah terwujudnya Negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya Visi ini kemudian diimplementasikan dalam Misi Pembangunan Hukum Nasional dengan :

- 1) Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
- 2) Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
- 4) Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi;
- 5) Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi, dan berwibawa.

materi hukum, yang bertujuan mencapai kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa Indonesia di tengah arus besar globalisasi. Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional menjiwai materi hukum khususnya peraturan daerah yang akan dibentuk. Kebijakan legislasi diarahkan pada terbentuknya di pemerintah pusat adalah undang-undang dan di pemerintah daerah adalah peraturan daerah di berbagai bidang kehidupan seperti hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan, hal ini sebagian ciri dari internalisasi prasa Indonesia sebagai negara hukum.

Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*,¹⁹ dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechtsstaat*)²⁰ ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.²¹

Indonesia sebagai negara hukum sejak tahun 1945 terbaca dengan jelas dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar. Dalam penjelasan mengenai “Sistem Pemerintahan Negara” dikatakan “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*)”.

Mochtar Kusumaatmadja, mengatakan bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, berfungsi sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah

¹⁹ Brian Z. Tamahana, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004, Hlm. 9

²⁰ Disini tidak dibedakan antara konsep ‘the rule of law’ dan konsep ‘rechtsstat’ untuk menelusuri kedua konsep itu dapat dibaca, misalnya, dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987; lihat pula Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Perss Yogyakarta, 2003, Hlm. 1-16

²¹ Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan RI, Jakarta, 2006, Hlm. 11

yang dikehendaki pembangunan.²² Sedangkan negara hukum menurut **Bagir Manan**²³, sudah merupakan tipe negara yang umum dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia dewasa ini. Negara hukum meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa. Sejak perubahan tersebut, maka negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa pun tunduk kepada hukum tersebut.

Pernyataan yang lebih lugas mengenai negara hukum disampaikan oleh **F.R. Bothlingk** yang mengatakan "*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara "*Enerzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van*

²² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, Hlm 6; bandingkan dengan pendapat Sjachran Basah dalam menemukan pilihan hukum mana yang harus dipakai dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, maka condition sinequa non hukum harus berpanca fungsi secara :

- a) Fungsi direktif, yaitu sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b) Fungsi integratif, yaitu sebagai Pembina kesatuan bangsa;
- c) Stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalamannya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d) Perfektif, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e) Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

²³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 67; Negara Hukum (*rechtsstaat*) dalam arti umum adalah negara dimana ada saling percaya antara rakyat dan pemerintah. Rakyat percaya bahwa pemerintah tidak akan menyalahgunakan kekuasaannya, dan sebaliknya pemerintah percaya bahwa dalam menjalankan wewenangnya, pemerintah akan dipatuhi dan diakui oleh rakyat. sedangkan dalam arti khusus negara berdasarkan hukum diartikan bahwa semua tindakan negara atau pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum atau dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

de wetgever”²⁴ (di satu sisi keterkaitan Hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum²⁵. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to the law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah²⁶. Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum **P.J.P. Tak**²⁷.

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*”²⁸. (diletakan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam

²⁴ J.J. Oostenbrink, *Administratieve Sancties*, Vuga Boekerij, s-Gravenhage, tt, hlm. 49

²⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

²⁶ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6

²⁷ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidak benaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

²⁸ N.E. Algra dan H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974, hlm. 10

negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut Negara Hukum (*Rechtsstaat*) Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan 'Negara Hukum Pancasila'. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap '*freedom of religion*' atau 'kebebasan beragama'. Tetapi kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi *ateisme*, atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia²⁹.

Selain ciri-ciri diatas **Muhammd Tahir Azhari** juga menyatakan ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila meliputi 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) *ateisme* tidak dibenarkan dan *komunisme* dilarang; 5) asas kekeluargaan dan kerukunan³⁰.

²⁹ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 96; Hal ini sangat berbeda bila kita bandingkan dengan negara Uni Soviet dan negara-negara komunis lainnya '*freedom of religion*' memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama. Dilain pihak Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus '*Regents Prayer*', karena berpegang kepada '*wall of separation*', maka do'a dan praktek keagamaan disekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional. Sehingga perkara tersebut dipandang sebagai pencemaran terhadap ajaran Thomas Jefferson dan Madison.

³⁰ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 99; kesimpulannya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila diantaranya :

- (1) Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;
- (2) Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan anantara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Tujuan utama bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Seperti yang diutarakan oleh **A. Mukhtie Fadjar**³¹, bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

Agar negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum, maka negara tersebut haruslah memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :

1. Perlindungan hak-hak rakyat oleh pemerintah;
2. Kekuasaan lembaga negara tidak absolut;
3. Berlakunya prinsip trias politica;
4. Pemberlakuan sistem '*checks and balances*';
5. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara demokratis;
6. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas dan mandiri;
7. Sistem pemerintahan yang transparan;
8. Adanya kebebasan pers;
9. Adanya keadilan dan kepastian hukum;
10. Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip '*good governance*';
11. Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi;
12. Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif, bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu;

³¹ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7

13. Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan atau legislatif menjadi '*super body*';
14. Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai dengan konstitusi dan hukum yang berlaku;
15. Negara hukum harus memberlakukan prinsip '*due process*' yang substansial;
16. Prosedur penangkapan, penggeledahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan-pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan secara sesuai dengan prinsip '*due proses*' yang prosedural;
17. Perlakuan yang sama diantara warga negara di depan hukum;
18. Pemberlakuan prinsip '*majority rule minority protection*';
19. Proses '*impeachment*' yang fair dan objektif;
20. Prosedur pengadilan yang *fair, efisien, reasonable, dan transparan*;
21. Mekanisme yang *fair, efisien, reasonable, dan transparan* tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara;
22. Penafsiran yang kontemporer terhadap konsep negara hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas (termasuk hak untuk memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan), pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami

oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum³³. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah³⁴. Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum **P.J.P. Tak**³⁵.

Sebagai manifestasi dari teori negara hukum diatas, maka seluruh aktifitas kehidupan harus lah diatur dengan hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis hal ini juga berlaku bagi perantara di daerah khususnya pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dengan mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rencana

³² Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

³³ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

³⁴ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6

³⁵ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Disamping itu, Peraturan Daerah akan lebih operasional lagi, jika dalam pembentukannya tidak hanya terkait pada azas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 – 147 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya serta diawali dengan pembentukan Naskah Akademik terlebih dahulu.

Selanjutnya Undang-Undang 12 Tahun 2011 dalam Pasal 1 mengisyaratkan tahapan pembuatan undang-undang atau peraturan daerah di antaranya tahapan :

1. Perencanaan;
2. Penyusunan;
3. Pembahasan;
4. Pengesahan atau Penetapan;
5. Pengundangan.

Selanjutnya dalam Pasal 63 yang mengatakan bahwa ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara '*mutatis mutandis*' terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Khusus dalam perencanaan peraturan daerah Kabupaten/Kota Pasal 39 mengatakan 'Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda dan Pasal 40 Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara '*mutatis mutandis*' terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 41 Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dibuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya dan atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Pasal 63 Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara 'mutatis mutandis' terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibahas dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan diantaranya :

1. Pembicaraan tingkat satu dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, dan rapat panitia khusus;
2. Pembicaraan tingkat dua dalam rapat paripurna.

Pengesahan atau Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Pengundangan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Kajian Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.

I.C. Van Der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang masuk kedalam asas formal dan asas materil diantaranya :

Asas-asas formal yang dimaksud **Van der Vlies** meliputi : 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*); 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakeijkheids beginsel*); 4) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan 5) asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material menurut **Vlies** meliputi : 1) asas terminology dan sistem matika yang benar (*het beginsel van duidelijke systematiek*); 2) asas dapat dikenal (*het beginsel van de kenbaarheid*); 3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*); 4) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); 5) asas perlakuan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

Penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Pasal 63 Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara '*mutatis mutandis*' terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibahas dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan diantaranya :

1. Pembicaraan tingkat satu dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, dan rapat panitia khusus;
2. Pembicaraan tingkat dua dalam rapat paripurna.

Pengesahan atau Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Pengundangan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Kajian Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.

I.C. Van Der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang masuk kedalam asas formal dan asas materil diantaranya :

Asas-asas formal yang dimaksud **Van der Vlies** meliputi : 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*); 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakeijkheids beginsel*); 4) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan 5) asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material menurut Vlies meliputi : 1) asas terminology dan sistem matika yang benar (*het beginsel van duidelijke systematiek*); 2) asas dapat dikenal (*het beginsel van de kenbaarheid*); 3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*); 4) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); 5) asas perlakuan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

Pandangan **A Hamid S. Attamimi** tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga bersimpul pada dua asas penting, yang relatif sama dengan konsepsi **Van Der Vlies**, asas formal dan asas material diantaranya yang termasuk asas formal adalah : 1) asas tujuan yang jelas; 2) asas perlunya pengaturan; 3) asas organ/lembaga yang tepat; 4) asas materi muatan yang tepat; 5) asas dapatnya dilaksanakan; dan 6) asasnya dapatnya dikenali. Sedangkan asas-asas material terdiri dari : 1) asas harus sesuai dengan ciri hukum dan norma fundamental Negara; 2) asas harus sesuai dengan hukum dasar Negara; 3) asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan atas hukum; dan 4) asas hukum sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

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

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas Negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.³⁶

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas

³⁶ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 115

Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Perda, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat **Purnadi Purbacaraka** dan **Soerjono Soekanto**³⁷ meliputi :

- a. *Asas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas Kelembagaan Atau Organ Pembentuk Yang Tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar

³⁷ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*)

memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;

- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis.
- 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan perda.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. *Asas Kejelasan Rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas Keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk

memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;

h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

- 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 2) *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 4) *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali;
- 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan

- keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
 - 9) *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga Negara secara proporsional;
 - 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara secara proporsional;
 - 11) *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan RI.
- i. Asas pengelolaan lingkungan dan tindak pidana pengelolaan lingkungan diantaranya :
- 1) Asas legalitas adalah pembedaan harus berdasarkan perundang-undangan;
 - 2) Asas pembangunan yang berkesinambungan adalah pembangunan ekonomi jangan sampai mengorbankan hak generasi yang akan datang untuk menikmati lingkungan hidup yang sehat;
 - 3) Asas pencegahan adalah penindakan yang dilakukan terhadap delik formil pada UUPH diupayakan tidak langsung menjatuhkan penindakan yang berat, tetapi harus dilakukan secara bertahap dan menyeluruh dari yang ringan, sedang dan yang berakhir yang terberat;
- j. Asas pengelolaan keuangan negara dalam rangka mendukung *good governance* dalam penyelenggaraan negara meliputi :

- 1) Asas efisien adalah dalam pelaksanaan anggaran belanja Negara harus diusahakan dengan menggunakan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dipertanggungjawabkan;
- 2) Asas Ekonomis adalah pelaksanaan anggaran belanja Negara harus memperhatikan segi-segi kehematan dan tidak mewah atau bersifat hati-hati dalam pengeluaran uang, pemakaian barang, dan penggunaan waktu, tidak boros, hemat, atau menimbulkan biaya dari penggunaan sumber-sumber daya untuk sebuah aktifitas dengan memperhatikan kualitas yang memadai;
- 3) Asas Efektif adalah pelaksanaan anggaran belanja Negara harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan pemerintah;
- 4) Asas Transparan adalah dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijaksanaan politik dari pemerintah, organisasi, badan usaha.

Sudikno Mertokusumo,³⁸ asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-undang No. 12 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan. Demikian halnya dengan pembuatan peraturan daerah khususnya Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur.

³⁸ Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

C. Kajian Terhadap Penyelenggaraan.

Peraturan Daerah secara umum merupakan sebuah media bagi Pemerintah Daerah untuk menunagkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi dan espektasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari Peraturan Daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah kea rah yang lebih maju. Namun pada kenyataanya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah tersebut.³⁹

Pada tataran implementasinya, sebuah Peraturan Daerah harus tepat pada sasaran yang diinginkan dari diberlakukannya peraturan daerah tersebut dan juga bermanfaat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas yang berat dari para perancang praturan daerah agar peraturan tersebut sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 137 huruf e UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana salah satu asasnya adalah asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Kenyataanya, sering kali para perancang pada dinas teknis maupun biro/baian hukum Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur tidak/ belum menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah disusun ke dalam peraturan daerah yang dapat diterapkan secara efektif. Penulis berpendapat para perancang dianggap gagal karena tiga alasan utama, sebagai berikut :

1. Mitos bahwa perancang tidak menangani urusan kebijakan, sebab yang membuat peraturan daerah adalah para pejabat Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan bukan perancang;
2. Banyak daerah yang tidak memiliki aturan mengenai prosedur yang mengharuskan perancang mendasarkan rancangan peraturan daerah yang

³⁹ Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif; Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik*, Total Media, Yogyakarta, 2007, him. 47-49

disusunnya pada pemikiran logis berdasarkan fakta dimasyarakat melalui penelitian yang mendalam melalui Naskah Akademik;

3. Sangat sedikit dari perancang yang memiliki pemahaman atas teori, metodologi dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan dan yang dapat secara jelas menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi peraturan daerah yang dapat dilaksanakan secara efektif.

Akibat dari hal-hal tersebut, maka tidak mengherankan bila para perancang peraturan daerah pada dinas teknis maupun biro hukum kembali pada 3 (tiga) kebiasaan yang bermasalah ketika merancang peraturan daerah, yaitu :

1. Menyadur peraturan perundang-undangan Negara/daerah lain;
2. Sekedar mengkriminalisasi perilaku yang tidak diinginkan, atau
3. Berdasarkan kompromi keinginan dari kelompok-kelompok kepentingan diminan dimasyarakat sebut saja Perda atau *Qonun* Bendera Aceh yang dianggap bermasalah dan berpotensi memperlebar jurang disintegrasi bangsa bahkan kembali mengobarkan perang saudara .

Selain itu, hasil kajian terhadap penyelenggaran dari peneliti permasalahan yang sering muncul dari implementasi sebuah peraturan daerah khususnya di Kabupaten Cianjur masih banyaknya peraturan daerah yang :

1. Tumpang tindih;
2. Inkonsisten;
3. Mandul;
4. Tidak bisa diterapkan;
5. Copy paste dari peraturan yang lebih tinggi atau peraturan daerah lain sehingga perda tersebut tidak aplikatif karena tidak sesuai dengan asvitrasasi dan espektasi masyarakat Cianjur;
6. Bertentangan anantara peratauran yang lebih rendah dengan peraturan yang di atasnya; dan

7. Rendahnya tingkat pemahaman kebutuhan masyarakat akan peraturan yang dibutuhkan;
8. Serta lamanya waktu yang diperlukan untuk pembentukan sebuah peraturan daerah mulai usulan dari dinas teknis, proses pembahasan di dinas atau DPRD sampai pada tataran pemberlakuannya.

Berdasarkan kajian dan analisis temuan diatas dapat disimpulkan ada beberapa hal yang menjadi permasalahan yang mendasar dalam proses pemebentukan Peraturan Daerah khususnya Daerah Kabupaten Cianjur di antaranya :

1. Lamanya waktu yang diperlukan dalam pembuatan Peraturan Daerah, hal ini terlihat dari fakta bahwa untuk sebuah peraturan daerah diperlukan waktu antara 8-12 bulan atau bahkan lebih dalam proses pembentukannya;
2. Tidak atau belum dilibatkannya secara maksimal peran serta masyarakat dalam proses pembentukannya, padahal peran serta masyarakat diperbolehkan sejalan dengan di isyaratkannya keharusan adanya Naskah Akademik sesuai dengan Pasal 57 diantaranya :
Ayat (1) '*Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik*';
Ayat (2) '*Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran 1 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini*'.
Pasal 63 menyatakan '*ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara 'mutatis mutandis' terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*'.
3. Belum dianggap pentingnya instrumen Naskah Akademik yang lahir dari sebuah penelitian ilmiah seperti yang disyaratkan diatas, hal ini dikarenakan kurangnya pemahaman dari para pihak-pihak yang terkait dalam

pembentukan peraturan daerah mengenai Naskah Akademik yang berbasis penelitian ilmiah.

4. Kuarangnya pemahaman dari para pihak tentang pentingnya Naskah Akademik sebagai media harmonisasi dan sinkronisasi pertemuan konsep hukum negara (*state Law*) dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*Living Law*), Naskah Akademik sebagai media nyata partisipasi Masyarakat seperti yang diisyaratkan diatas, untuk mewujudkan penerimaan dan keberlakuan hukum, Naskah Akademik sebagai Dokumen Kebijakan Kontrol Masyarakat terhadap pelaksanaan suatu Peraturan Daerah, dan Naskah Akademik sebagai rekomendasi hasil pemikiran ilmiah yang sistematis dan komprehensif tentang substansi rancangan Peraturan Daerah;
5. Kurangnya akses masyarakat terhadap proses pembuatan Peraturan Daerah sehingga pembuatan peraturan daerah terkesan sangat elitis dan eksklusif dengan demikian peraturan daerahnya juga tidak aplikatif seperti salah satunya Perda KTP dan Perda Pedagang Kaki Lima (PKL).

Inilah hasil kajian terhadap peraktek penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat Kabupaten Cianjur pada umumnya.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru.

Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, melalui amandemen UUD 1945 yang kedua, perda mendapatkan landasan konstitusinya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011 menggariskan materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka :

- a) penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; b) menampung kondisi

khusus daerah; serta c) menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁰

Dari segi materi muatan, perda adalah peraturan yang paling banyak menanggung beban, sebagai peraturan terendah dalam hierarki perundang-undangan, perda secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan yang berlaku secara nasional yang ratusan jumlahnya. Dalam pendekatan '*stufenbau des Recht*' yang di perkenalkan **Hans Kelsen**, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Teori tersebut kemudian dalam ilmu hukum tutun menjadi asas '*Lex superior derogate legis inferiori*' yang dapat diartikan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Dalam nalar lain perda dianggap sebagai peraturan yang paling dekat untuk mengaktualisasikan nilai-nilai masyarakat di daerah. Peluang ini terbuka karena perda dapat dimuati dengan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah.

Adanya penyusunan Naskah Akademik tentang pelaksanaan pembuatan produk hukum baru di Kabupaten Cianjur yang memberikan ruang kepada Naskah Akademik sebagai salah satu sumber kajian ilmiah seperti yang tersirat dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, kedepan berimplikasi kepada 2 (dua) hal penting diantaranya :

1. Naskah Akademik (NA) sebagai bandul penyeimbang diantara produk rancangan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh legislatif maupun eksekutif agar lebih objektif dan tidak menabrak kaidah-kaidah keilmuan yang ada. Dengan demikian NA akan terjaga netralitasnya murni karena

⁴⁰ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting, Seri Naskah Akademik Pembuatan Perda*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm.140-146

menjawab tuntutan kebutuhan hukum masyarakat bukan karena tuntutan dan kepentingan pemerintah dan elit politik melalui politik hukum yang ada. Konsep hukum Negara (*satae Law*) dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living Law*), *Living Law* adalah hukum yang mendominasi kehidupan masyarakat sekalipun tidak dicantumkan dalam proporsi yuridis, sedangkan *state Law* adalah hukum positif yang dicantumkan dalam proporsi yuridis.

2. Media Harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah, istilah harmonisasi berasal dari kata harmoni, yang sebenarnya merupakan peristilahan dalam music untuk menunjukkan adanya keselarasan atau keserasiaan dan keindahan nada-nada. Istilah ini menjadi relevan untuk digunakan dalam bidang hukum, khususnya peraturan perundang-undangan yang mengikat perundang-undangan juga memerlukan suatu keselarasan atau keserasiaan agar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.⁴¹

Harmonisasi merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu perundang-undangan dengan berbagai kepentingan yang ada dan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang lebih tinggi dan rendah, sehingga tersusun secara sistematis, tidak tumpang tindih.

Sinkronisasi menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah sejalan, sejajar, sesuai; dan menyingkronkan berarti menyejajarkan, menyerentakan, suatu peraturan perundang-undangan dengan berbagai kepentingan yang ada dan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, yang sederajat, sehingga tersusun secara sistematis dan tidak mengalami konflik secara horizontal dengan peraturan perundang-undangan.

⁴¹ Wicipto Setiadi, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah pada seminar Harmonisasi perundang-undangan tanggal 21 September 2006 yang di adakan oleh Direktorat Jendral Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI

BAB III **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN** **PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki Peraturan Perundang-undangan, saat ini yang menjadi acuan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khusus untuk Peraturan Daerah maka ditambah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sebelumnya UU No. 12 Tahun 2011, yang disahkan oleh DPR RI dan Presiden RI pada tanggal 12 Agustus 2011, sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, acuan hierarki peraturan perundang-undangan di Negara ini di tuangkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011 merupakan pengganti dari UU No. 10 Tahun 2004.

Sebelum diatur dalam bentuk UU, hierarki perundang-undangan mengacu kepada dua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Tap MPR/MPRS).

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI, TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Apabila kita merujuk kepada teori jenjang norma dari **Hans Kelsen** dan teori jenjang norma hukum dari **Hans Nowiasky** maka kita bisa melihat adanya pencerminan dari dua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum (jednis/hierarki Peraturan Perundang-undangan) di Indonesia.

Indikasinya, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia norma-norma hukum yang pernah diberlakukan (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dan

TAP MPR No. III/MPR/2000), UU No. 10 Tahun 2004 dan atau yang kini sedang berlaku UU No. 12 Tahun 2011 dan khusus untuk pembentukan Peraturan Daerah maka dikenal Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, berada dalam suatu sistem hierarki/susunan yang berjenjang-jenjang, berlapis-lapis, sekaligus berkelompok-kelompok.

Norma hukum yang satu selalu berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma hukum yang lebih tinggi di atasnya, dan norma hukum yang lebih tinggi juga selalu merujuk pada norma hukum yang lebih tinggi lagi sehingga lahir gium yang mengatakan '*Lex superior derogate legis inferiori*' yang dapat diartikan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.

Asasnya adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Sistem norma hukum Indonesia khususnya dalam pembuatan rancangan peraturan daerah menggaris bawahi bahwa Pancasila merupakan norma hukum tertinggi atau sumber dari segala sumber hukum Negara. Jenjang dibawah Pancasila sekaligus menempati puncak hierarki Peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UUD 1945 sebagai aturan dasar Negara/ aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*).

Hal ini dapat dilihat dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 Ayat (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas : a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketentuan 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.

Pasal 8 Ayat (1) Jenis Peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisis Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) diatas diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.⁴²

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee* dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya.

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik 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. Akan tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (Pancasila).

⁴² H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 43; nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik. Dan penilaian mengenai baik, benar, adil dan susila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk peraturan perundang-undangan dan Perda) ini dimasukkan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.⁴³

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni :

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut.

⁴³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hlm. 20

Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya negara hukum modern, negara hukum materiil, negara kesejahteraan. Dan tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat **Sudargo Gautama**.⁴⁴

Peraturan daerah Kabupaten Cianjur tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah dibuat dalam rangka tertib administrasi pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur sehingga perlu dilakukan penyeragaman prosedur pembentukan produk hukum daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi.

Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah dibuat didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang

⁴⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung, 1983, Hlm. 10; Negara hukum modern dianggap mempunyai kewajiban yang lebih luas, Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial yang harus dicapai. Berdasarkan tugas pemerintah ini, penguasa zaman sekarang turut serta dengan aktif dalam mengatur pergaulan hidup khalayak ramai. Lapangan kerja penguasa pada waktu ini jauh lebih besar dan luas dari pada pemerintah model kuno. Dalam tindakan-tindakan pemerintah dewasa ini yang menjadi tujuan utama ialah kepentingan umum.

sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa dalam membentuk Peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

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

Selanjutnya materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan beberapa ketentuan dalam pembentukan peraturan daerah yang harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maka diharapkan pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur tidak bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, sesuai dengan pandangan hidup bangsa dan dapat memenuhi rasa keadilan di masyarakat.

B. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah didalamnya) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*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 pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Dalam hal ini **Eugene Ehrlich** mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain.

Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.⁴⁵

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi.

Sehubungan dengan hal itu, **Soerjono Soekanto** dan **Purnadi Purbacaraka** mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan daerah yaitu :

- a. Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.⁴⁶

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan daerah ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat peraturan daerah itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan daerah. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis yang menyangkut landasan sosiologis bagi suatu peraturan daerah, **Moh. Mahfud MD**, mengemukakan karakter produk hukum yang menjadi pilihan diantaranya :

⁴⁵ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991, Hlm. 49-50

⁴⁶ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hil Co, Jakarta, 1992, Hlm. 16

- a. Produk hukum *responsive/ populistis* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat;
- b. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program Negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.⁴⁷

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakan dalam konteks peraturan daerah sebagai salah satu dari produk hukum seperti peraturan daerah. Dalam argumen lain Allen mengemukakan bahwa ciri demokratis masyarakat-masyarakat dunia sekarang ini memberikan capnya sendiri tentang cara-cara peraturan daerah itu diciptakan, yaitu yang menghendaki unsur-unsur sosial kedalam peraturan perundang-undangan juga peraturan daerah.⁴⁸

Oleh karena yang disebut sebagai unsur-unsur sosial adalah bersifat multidimensional dan multisektoral maka tidak dapat disangkal jika proses pembuatan suatu peraturan daerah dapat juga disebut sebagai proses pembuatan pilihan-pilihan hukum dari berbagai sektor dan dimensi sosial yang akan dipergunakan sebagai kaidah yang mengikat dan bersifat umum. Demikian halnya dengan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Tata cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁴⁷ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta, 1998, Hlm. 25

⁴⁸ *Ibid*, Hlm. 115-116

Peraturan Daerah merupakan media bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari Peraturan Daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik dan lebih maju. Meskipun dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah yang bersangkutan.

Pada tataran implementasinya, sebuah peraturan daerah harus tepat sasaran yang diinginkan dari dibentuk dan ditetapkannya peraturan daerah tersebut, dan yang lebih penting lagi adalah membawa manfaat dan maslahat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas berat bagi para perancang peraturan daerah agar produk rancangannya sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 137 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya menyangkut asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.

Di dalam penyusunan produk hukum daerah ada beberapa permasalahan yang kemungkinan dapat terjadi misalnya:

1. Menyadur peraturan perundang-undangan daerah lain;
2. Sekedar mengkriminalisasi perilaku yang tidak diinginkan; atau
3. Berdasarkan kompromi keinginan dari kelompok-kelompok kepentingan dominan dalam masyarakat.

Disamping hal tersebut di atas, permasalahan-permasalahan mendasar dalam proses pembentukan peraturan daerah, antara lain disebabkan karena:

1. Jangka waktu yang diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan daerah relatif lama, hal ini terlihat dari fakta bahwa untuk pembentukan sebuah peraturan daerah diperlukan waktu antara 8 – 12 bulan, atau bahkan lebih;
2. Tidak/belum dilibatkannya secara maksimal peranserta masyarakat dalam proses pembentukannya, terutama dari kalangan akademisi dan praktisi hukum.
3. Belum digunakannya secara optimal fungsi Naskah Akademik sebagai sebuah instrumen dalam rangka pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kabupaten Cianjur atas peraturan daerah yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai tata cara pembentukan produk hukum daerah yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk produk hukum daerah.

C. Landasan Yuridis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*),⁴⁹ yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat **Lawrence M. Friedman**,⁵⁰ mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma

⁴⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm. 23; Krems, mengatakan *gesetzgebungslehre* mempunyai tiga sub bagian disiplin, yakni proses perundang-undangan *gesetzgebungsverfahren (slehre)*; metode perundang-undangan *gesetzgebungsmethode (nlehre)*; dan teknik perundang-undangan *gesetzgebungstechnik (lehre)*.

⁵⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*, Nursamedia, Bandung, 2009, Hlm. 93-95; efek pencegah atau efek

atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mengisyaratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan peraturan daerah sesuai pendapat **Bagir Manan** harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah :

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
- b. Adanya kesesuaian bentuk/ jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan *diatur*, artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;⁵¹
- d. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan

insentif dari sanksi pertama-tama berarti pencegahan umum, yakni kecenderungan bahwa populasi atau sebagian populasi yang mendengar tentang sanksi atau melihat beroperasinya sanksi akan memodifikasi perilakunya sesuai hal itu.

⁵¹ Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dan lihat pula Pasal 136 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.⁵²

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/ dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga peraturan daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Pasal 18 UUD 1945, selanjutnya UU No. 32 Tahun 2004 menjadi landasan yuridis dibentuknya peraturan daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut. Demikian juga dalam hal pembuatan peraturan daerah tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Cianjur tidak terlepas dengan landasan yuridis tersebut.

Di Kabupaten Cianjur telah membentuk beberapa peraturan daerah yang bertujuan untuk adanya keseragaman prosedur pembentukan peraturan daerah yakni Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan daerah dan Penerbitan Lembaran Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 02 Tahun 2006 tentang perubahan pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan daerah dan Penerbitan Lembaran Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 12 Tahun 2010 tentang Program Legislasi Daerah masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan daerah yang baik sehingga perlu diganti dan disesuaikan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selengkapnya Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Daerah ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat;

⁵² Bagir Manan, *Op Cit*, Hlm. 14-15

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah keduakalinya dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERDA

A. Ketentuan Umum.

Di dalam rancangan peraturan daerah Kabupaten Cianjur tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu dijelaskan mengenai pengertian-pengertian sebagai berikut:

1. Pembentukan produk hukum daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten Cianjur.
3. Bupati adalah Bupati Cianjur.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cianjur.
5. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris daerah Cianjur.
6. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD adalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cianjur.
7. Bagian Hukum adalah Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Cianjur.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

9. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.
10. Badan Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Balegda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, menjalankan tugas dan fungsi legislasi DPRD.
11. Organisasi Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat OPD adalah sekretariat daerah, dinas, badan, kantor, kecamatan dan kelurahan di lingkungan Pemerintah Daerah.
12. Pimpinan OPD adalah Pejabat Eselon II dan/atau Eselon III di lingkungan Pemerintah Daerah.
13. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Perda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
14. Pengundangan adalah penempatan produk hukum daerah dalam Lembaran Daerah, tambahan Lembaran Daerah atau Berita daerah.
15. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Perda dan Peraturan Bupati untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
16. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda dan rancangan Peraturan Bupati untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Materi Yang Akan Di atur.

Adapun materi yang diatur dalam rancangan peraturan daerah Kabupaten Cianjur tentang Tata Cara Pembentukan Produk hukum daerah adalah sebagai berikut:

Bab I. Ketentuan umum.

Di dalam ketentuan umum dijelaskan mengenai beberapa peristilahan yang dimuat dalam raperda tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah.

Bab II. Jenis dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah.

Di dalam jenis dan materi muatan produk hukum daerah ada beberapa hal yang perlu diatur yaitu: jenis produk hukum daerah dan materi muatan produk hukum daerah.

Bab III. Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Di dalam pembentukan produk hukum daerah hal-hal yang perlu diatur adalah mengenai pembentukan peraturan daerah, mulai dari perencanaan pembentukan peraturan daerah, penyusunan naskah akademik, pembahasan peraturan daerah, pembentukan Peraturan Bupati, pembentukan Peraturan Bersama Bupati, pembentukan Keputusan Bupati, penomoran dan pengundangan produk hukum daerah.

Bab IV. Dokumentasi dan Penyebarluasan.

Pendokumentasian produk hukum daerah dilakukan oleh Kepala bagian Hukum. Sedangkan penyebarluasan prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang dikoordinasikan oleh Balegda. Penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD sedangkan yang berasal dari Bupati dilakukan oleh sekretaris daerah.

Bab V. Pembiayaan

Pembiayaan pembentukan produk hukum daerah dibebankan kepada APBD.

Bab VI. Ketentuan lain-lain

Ketentuan mengenai teknik penyusunan produk hukum daerah harus sesuai dengan ketentuan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab VII. Ketentuan Penutup

Pada saat peraturan daerah ini berlaku maka Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan daerah dan Penerbitan Lembaran Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 02 Tahun 2006 tentang perubahan pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan daerah dan Penerbitan Lembaran Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 12 Tahun 2010 tentang Program Legislasi Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Kemudian peraturan pelaksanaan dari Perda ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Perda ini diundangkan serta perintah pengundangan Perda di Lembaran daerah Kabupaten Cianjur.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.

Di dalam penyusunan naskah akademik Raperda Kabupaten Cianjur tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah ada beberapa hal yang dapat disimpulkan yaitu:

1. Regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur selama ini telah sejalan dengan prosedur penyusunan produk hukum daerah namun masih ada beberapa hal yang perlu disesuaikan dengan peraturanperundang-undangan yang terbaru.
2. Naskah akademis ini diharapkan dapat menyelesaikan masalah kualitas regulasi baik kategori '*regeling*' maupun '*beschikking*' yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur kedepan dikarena di dalam subtansinya terdapat kajian filosofis, sosiologis dan yuridis mengenai Raperda.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Cianjur adalah bahwa Indonesia merupakan Negara hukum dan setiap kebijakan Pemerintah yang berdasarkan bentuk hukum tertentu dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan tata cara pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur kedepan harus memuat dan menjelaskan mengenai jenis dan materi muatan produk hukum daerah, pembentukan produk hukum daerah, pembiayaan. Dokumentasi dan penyebarluasan serta ketentuan yang lainnya.

hukum dan setiap kebijakan Pemerintah yang berdasarkan bentuk hukum tertentu dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan tata cara pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur kedepan harus memuat dan menjelaskan mengenai jenis dan materi muatan produk hukum daerah, pembentukan produk hukum daerah, pembiayaan. Dokumentasi dan penyebarluasan serta ketentuan yang lainnya.

B. Saran.

1. Diharapkan Pemerintah Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah selalu berdasarkan prosedur penyusunan produk hukum daerah supaya produk hukum tersebut tidak dibatalkan atau batal demi hukum.
2. Setiap pembentukan produk hukum daerah diharapkan melibatkan peranserta masyarakat supaya memudahkan dalam menyusun arah, ruang lingkup dan jangkauan produk hukum tersebut.
3. Naskah akademik merupakan salah satu sarana agregasi aspirasi dan espektasi masyarakat dalam menyusun prtoduk hukum daerah sehingga peran naskah akademik menjadi sangat strategis dan mutlak keberadaanya kedepan.

DAFTAR FUSTAKA

Buku-Buku :

- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992
- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005
- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996
- Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994
- Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hil Co, Jakarta, 1992
- Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- Brian Z. Tamahana, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004
- H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998
- H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971)

- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010
- J.J. Oostenbrink, *Administratieve Sancties*, Vuga Boekerij, s-Gravenhage, tt
- Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan RI, Jakarta, 2006
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*, Nursamedia, Bandung, 2009
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991
- Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (urgensi, strategi, dan proses bagi pembentukan Perda yang baik)*, Total Media, Yogyakarta, 2007
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta, 1998
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003
- N.E. Algra dan H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974

- P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991
- Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Perss Yogyakarta, 2003
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984
- Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung, 1983
- Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007
- Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Faza Media, Jakarta, 2006
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009

Undang-Undang dan Hasil Penelitian :

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.