

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, baik berbentuk Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota¹. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan wujud dari kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintah daerah. Keberadaan Peraturan Daerah dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum di amandemen memang tidak dikenal, sehingga Peraturan Daerah termarginalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia.

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan secara konstitusional diatur dalam Pasal 18 Ayat (6) Amandemen UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi ; Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, perolehan kewenangan secara langsung dari Amandemen UUD 1945 (*Groundwet*) atau Undang-Undang (*Wet*) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan dikenal dengan istilah “Atribusi”.²

Secara yuridis yang dimaksud dengan pemerintah daerah ialah

¹ Bambang Setyadi, ”Pembentukan Peraturan Daerah”, Buletin Hukum Perbankan Dan Kebank sentralan, Volume 5, Nomor 2, Agustus 2007, hlm.1

² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Jakarta, 2013, hlm. 55.

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.³ Prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ialah otonomi yang merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dengan alasan bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerah. Dengan adanya kewenangan untuk mengurus daerah sendiri berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi-regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah-peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah.⁵ Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau

³ Suharizal & Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thadamedia, Yogyakarta, 2017, hlm. 31.

⁴ *Ibid.*

⁵ Odilo Kelebit Tite, “Analisis Peraturan Daerah Ditinjau Dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Vol 2, No.2, 2017.

urusan pemerintahan daerah⁶. Materi muatan Peraturan Daerah tidak boleh meregulasi hal ikhwal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, otonomi daerah tidak boleh merusak bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang- undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Kewenangan yang menjadi urusan masing-masing pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut telah diatur dan diklasifikasikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya dalam tulisan ini disebut dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah). Urusan pemerintahan dibagi atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam hal ini, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah merupakan dasar untuk melaksanakan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi urusan pemerintahan wajib serta urusan pemerintahan pilihan, dimana urusan pemerintahan wajib dibedakan atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar serta tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

⁶ Muhammad Suharjono, “Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah”, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, hlm. 21.

Berdasarkan Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dicantumkan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial.

Secara khusus Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah memang tidak menyebutkan secara detail terkait penyakit masyarakat. Sesuai dengan ketentuan Pasal 12 Ayat (1) huruf e dan huruf f Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, maka permasalahan yang berkaitan dalam bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan terhadap masyarakat dan sosial merupakan urusan konkuren yang menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sehingga pemerintah daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk mengatur dan menyelenggarakannya. Artinya, permasalahan yang berkaitan dengan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan terhadap masyarakat dan sosial merupakan permasalahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah selaku penyedia hak-hak sosial sekaligus pengemban amanah konstitusi.

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan Undang-

Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya harus mengacu pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai hukum payung (*umbrella law*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat daerah yang terdiri dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan pekerjaan sulit.⁷ Dalam Pasal 5 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan, yang harus dipedomani oleh Pemerintah Daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah.

⁷ Lukman Santoso, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Di Era Otonomi Daerah", Jurnal Hukum, Mei 2013, Vol. 10, hlm. 100.

Materi muatan sebuah peraturan daerah juga harus mencerminkan 10 (sepuluh) asas penting yang diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Asas Pengayoman, Asas Kemanusiaan, Asas Kebangsaan, Asas Kekeluargaan, Asas Kenusantaraan, Asas Bhinneka Tunggal Ika, Asas Keadilan, Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan, Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, dan/atau Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, dengan prinsip bahwa materi Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi⁸. Sesuai dengan amanat Pasal 250 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Untuk lebih meningkatkan kontrol sosial ditengah-tengah masyarakat dan penegakan hukum terhadap perkembangan penyakit masyarakat di Kota Solok, telah dibentuk Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat (yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut dengan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat). Penyakit sosial atau

⁸ Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Papar Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, hlm.71

sering disebut juga penyakit masyarakat merupakan fenomena sosial yang sudah ada sejak manusia diciptakan. Disebut sebagai penyakit masyarakat karena gejala sosialnya yang terjadi di tengah masyarakat itu meletus menjadi “penyakit”.⁹

Masyarakat di Kota Solok, sebagai masyarakat perkotaan yang berada pada posisi geografis yang strategis di jalur perhubungan darat di Sumatera bagian tengah memerlukan adanya ketertiban umum dalam aktivitas sehari-harinya. Perkembangan masyarakat dan kemajuan ekonomi membawa dampak munculnya hal-hal atau perbuatan yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat dan merugikan masyarakat yang tidak sesuai dengan norma agama dan adat istiadat serta tata krama kesopanan atau yang kemudian dikategorikan sebagai penyakit masyarakat.

Penyakit masyarakat dapat muncul karena dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor internal yang berasal dari dalam diri seperti motivasi dan minat yang sangat kuat untuk mencoba maupun faktor eksternal yang berasal dari lingkungan seperti ajakan dan pengaruh orang lain dan pengaruh pola hidup tempat tinggal. Dari kedua faktor penyebab timbulnya penyakit masyarakat tersebut secara spesifik ada empat hal yang menjadi pemicunya, yaitu krisis ekonomi, pergaulan dan gaya hidup, pengaruh lingkungan, dan coba-coba.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan membawa dampak buruk bagi masyarakat berupa kemiskinan yang memicu meningkatnya angka

⁹ Kartini Kartono, *Patologi Sosial 2 Kenakalan Remaja*. Rajawali Pres, Jakarta, 1992. hlm. 4

kejahatan (perampokan, penipuan, perampasan, pencurian, prostitusi atau pelacuran, dan bunuh diri). Pergaulan dan gaya hidup terutama di kalangan remaja mempengaruhi pola pikir mereka yang harus mengikuti kebiasaan buruk teman-teman seperti minum-minuman keras, menghisap ganja, dan perilaku seks bebas, karena bila tidak ikut dianggap tidak hebat, tidak jantan, dan tidak setia kawan. Kondisi lingkungan yang tidak mendukung misalnya kebiasaan hidup buruk, pergaulan bebas, dan perilaku kurang terpuji, dapat menyebabkan timbulnya penyakit masyarakat. Demikian pula dengan sikap ingin tahu dan rasa penasaran terhadap suatu perbuatan buruk, misalnya merokok yang oleh sebagian orang dianggap dapat meningkatkan daya konsentrasi, setelah dicoba dan menjadi kebiasaan, pelakunya merasa penasaran untuk mencoba yang lain seperti ganja, shabu, putaw, dan lain sebagainya.¹⁰ Hal ini merupakan pemicu timbulnya penyakit masyarakat.

Sebagian besar dari bentuk-bentuk penyakit masyarakat di atas, sebenarnya telah diatur larangan dan sanksi hukumnya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana maupun dalam undang-undang lain seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah

¹⁰ *Ibid*

Tangga, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, dan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika.

Kota Solok yang dijuluki sebagai Kota Beras (Bersih, Elok, Aman, dan Sentosa)¹¹ memiliki tatanan kehidupan masyarakat yang menjunjung tinggi falsafah Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Berdasarkan falsafah tersebut, maka Pemerintah Daerah bersama DPRD menetapkan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat (selanjutnya dalam penulisan ini disebut sebagai Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat) untuk mencegah segala perbuatan maksiat yang dilakukan oleh perorangan dan/atau kelompok yang dapat menimbulkan keresahan di tengah-tengah masyarakat.

Keberadaan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat masih sulit dalam penerapannya, karena ada beberapa frasa yang terdapat dalam peraturan daerah ini yang sulit diartikan secara ilmiah dan bermakna bias diantaranya dapat dilihat dalam Pasal 2 Ayat (2) huruf a, yang menyatakan, “Penyakit masyarakat Yang dilakukan oleh pelaku sendiri baik secara langsung maupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) huruf a meliputi sebagai berikut: a.wanita tuna susila/ gigolo/ homo sex/ lesbian/ sodomi/ laki-laki hidung belang dan mucikari:”

Pasal diatas menjelaskan mengenai subjek/ pelaku sementara sodomi adalah perbuatan. Frasa “ laki- laki hidung belang” sangat sulit didefinisikan

¹¹ Kota Solok Dalam Angka Tahun 2011, Kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Solok dan Badan Pusat Statistik.

walaupun telah dijelaskan pada Pasal 1 butir 30 Peraturan Daerah ini (Bab I mengenai Ketentuan Umum) yaitu pengertian laki- laki hidung belang adalah sebagai lelaki yang suka menggaet dan mempermainkan perempuan. Pengertian ini sangatlah bias dan sangat sulit dalam menentukan indikatornya. Frasa “menggaet dan mempermainkan” sulit untuk ditafsirkan. Hal ini tidak sesuai dengan Pasal 5 Huruf f Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa membentuk peraturan perundang- undangan harus dilakukan berdasarkan asas peraturan perundang-undangan yang baik diantaranya asas kejelasan rumusan.

Asas kejelasan rumusan mengandung arti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Ketaatan pada asas ini menjadi syarat untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*). Salah satu prinsip peraturan perundang-undangan yang baik adalah terminologi dan sistematika yang jelas (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*)¹².

Secara teknis, pembentukan peraturan daerah harus dilakukan berdasarkan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan yang berpedoman pada Lampiran II Undang-Undang tentang Pembentukan

¹² Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.114

Peraturan Perundang-Undangan, antara lain mengatur tentang kerangka Peraturan Daerah, teknik penyusunan bagian demi bagian (mulai dari judul sampai penutup serta penjelasan dan lampiran), penggunaan bahasa, dan bentuk. Bila suatu Peraturan Daerah dibuat tanpa mengindahkan atau dalam istilah lain tidak mengfungsionalisasikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berpotensi tidak bertahan lama karena harus berkali-kali direvisi bahkan dicabut.¹³ Padahal, suatu Peraturan Daerah yang ideal adalah yang dapat menjadi hukum tidak hanya untuk saat ini (*ius constitutum*) tapi juga untuk masa yang akan datang (*ius constituendum*) dalam jangka lama atau menjadi Peraturan Daerah yang tangguh.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis melakukan kajian yuridis terhadap permasalahan – permasalahan tersebut yang ditulis dalam suatu penelitian tesis dengan judul “Penerapan Asas Kejelasan Rumusan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas, maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

¹³ *Ibid* , hlm 168

1. Bagaimana penerapan asas kejelasan rumusan dalam Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat?
2. Apakah implikasi terhadap penerapan Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat dalam hal tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan asas kejelasan rumusan dalam Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat.
2. Untuk mengetahui implikasi terhadap penerapan Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat dalam hal tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademis maupun secara praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat praktis,

- a. Diharapkan hasil penelitian ini bisa memberikan sumbangan kepada pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Solok supaya bisa merumuskan peraturan daerah yang efektif sehingga suatu perundang-undangan yang dibentuk tidak sia-sia dan bermanfaat.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memperbaiki pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan yang baik.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai “Penerapan Asas Kejelasan Rumusan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat” sampai saat ini sepengetahuan penulis belum pernah dilakukan. Akan tetapi, pernah dilakukan penelitian mengenai judul dan topik yang relatif sama, tetapi Peraturan Daerah yang diteliti berbeda dengan yang akan penulis teliti, penelitian yang pernah dilakukan tersebut adalah :

1. Tesis dari Qadriansyah, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang berjudul “Penerapan Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Al Qur'an", dengan rumusan masalahnya adalah :

- a. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an?
 - b. Bagaimana penerapan asas-asas peraturan perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an?
2. Tesis dari Murtopo Elik Aminoto, Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, 2010, dengan judul tesis "Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Lampung Selatan", dengan rumusan masalah sebagai berikut :
- a. Bagaimana penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Lampung Selatan ?
 - b. Kendala – kendala apa saja yang dijumpai dalam menerapkan asas keterbukaan pada Peraturan Daerah di Kabupaten Lampung Selatan ?

Dua penelitian diatas pada hakikatnya melakukan kajian mengenai Peraturan Daerah dengan substansi dan permasalahan yang berbeda dengan penelitian yang akan penulis analisis pada draft tesis ini.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang.¹⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.¹⁵ Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹⁶ Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu, tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsure-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.

Teori perundang-undangan secara etimologi, perundang-undangan, merupakan terjemahan "*wetgeving*", "*gesetzgebung*", yang mengandung

¹⁴ Yuliandri, *Op.Cit.* hlm.25

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara se-jenis yang tertinggi sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi kekuasaan perundang-undangan. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut¹⁷.

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P.Tak tentang *wet in materiele zin* pengertian Perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut :¹⁸

- 1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- 3) Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundangundangan (*legislation, wetgeving, atau gezeetzgebbung*) mempunyai dua pengertian :¹⁹

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

¹⁷ Siti Masitah, “Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (*Urgency Academic Draft In Establishment Of The Region Regulations*)”, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 10 Nomor 2 Juni 2013, hlm.110.

¹⁸ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik Peraturan Daerah Partisipatif*, Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1 hlm. 5.

¹⁹ *Ibid.*

Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan dari pada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.²⁰

Lebih lanjut, Maria Farida menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan, secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:²¹

- a. Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*) dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*)
- b. Ilmu perundang-undangan (*gesezgebungslehre*) yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).

Burkhardt Krems membagi lagi bagian kedua tersebut ke dalam tiga sub bagian yaitu: Proses perundang-undangan; Metode perundang-undangan; dan Teknik perundang-undangan²². Hamid S. Attamimi juga

²⁰ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit*, hlm.10

²¹ *Ibid.* hlm. 8.

²² *Ibid.* hlm. 9.

mengemukakan bahwa teori perundang-undangan adalah cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundang-undangan. Hamid S.Attamimi menambahkan bahwa fenomena keberadaan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu kenyataan yang dapat dipahami dan dianggap wajar apabila dalam *rechtsstaat* yang modern terjadi banjir peraturan-peraturan yang tidak selalu baik dan benar.²³

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.²⁴ Dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa :

- “1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

²³ *Ibid.* hlm. 4-5.

²⁴ Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Perspektif*, Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ideal harus berpedoman pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.²⁵ Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik,²⁶ kemudian juga dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.²⁷

Bagir Manan dalam Yuliandri mengemukakan bahwa, agar pembentukan undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan, yaitu : pertama, landasan yuridis (*jurisdische*

²⁵ Rachmat Trijono, Op.Cit,hlm.57

²⁶ Lutfil Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2019, hlm.110.

²⁷ A. Hamid. S, Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*,:Fakultas Hukum UI, Jakarta 1993, hlm., 102-110.

gelding); kedua, landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dan ketiga, landasan filosofis.²⁸

Secara teoritik, pembahasan mengenai klasifikasi atau pengelompokan perundang-undangan tidak bisa dilepaskan dari konsep hierarki norma hukum. Teori Hierarki (*stufenbau des rechts*) atau ada yang menyebutkan dengan *stufenbau theorie* merupakan teori yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang pada bukunya *General Theorie of Law and States* menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam artian suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).²⁹

Dari penejelasan diatas dapat diartikan norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Hans Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

²⁸ Yuliandri, *Op.Cit*, hlm. 29.

²⁹ Maria Farida Indrati, *Op.Cit*, hlm. 41.

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan pre-supposed.³⁰

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah. Adolf Merkel berpandangan;³¹

“Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya tetapi ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.”

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky.³² Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis –lapis dan berjenjang-jenjang.³³ Dapat diartikan bahwa norma

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid*, hlm. 44

³³ *Ibid.*

yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu :³⁴

1) *Staatsfundamentalnorm*

Staatsfundamentalnorm merupakan norma yang tertinggi yang dikelompokkan oleh Hans Nawiasky. Notanogoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama (10 November 1955) memaknai *Staatsfundamentalnorm* dengan sebutan pokok kaidah Fundamentil Negara.³⁵ Sedangkan Joeniarto dalam bukunya yang berjudul “Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia” menyebut *Staatsfundamentalnorm* dengan istilah Norma Pertama.³⁶ Sedangkan Hamid S. Attamimi menyebut istilah *Staatsfundamentalnorm* dengan Norma Fundamental Negara.³⁷

Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar.³⁸ Karena pada dasarnya *Staatsfundamentalnorm* sudah ada sebelum adanya

³⁴ *Ibid* hlm. 45

³⁵ *Ibid*, hlm. 46

³⁶ *Ibid*.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ *Ibid*.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.³⁹ Didalam suatu negara norma dasar ini disebut juga sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang merupakan landasan dasar filosofisnya yang menngandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁴⁰

2) *Staatsgrundgesetz*

Staatsgrundgesetz atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara.⁴¹ merupakan kelompok norma hukum yang berada dibawah *Staatsfundamentalnorm*. *Staatsgrundgesetz* merupakan aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.⁴² Menurut Hans Nawiasky, suatu Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*.⁴³

Maria Farida Indrati menyebutkan bahwa di Indonesia Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, serta didalam hukum dasar tidak

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid*, dapat juga dilihat pada A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (kaitan dengan norma hukum ketiganya), Jakarta, 31 Desember 1981, hlm. 4

⁴¹ Maria Farida Indrati memberikan makna *Staatsgrundgesetz* sebagai Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara pada bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 2007, hlm. 48

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan.⁴⁴

Dalam penjelasan UUD 194, *Staatsgrundgesetz* ini disebut dengan istilah Aturan-Aturan Pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum Angka IV UUD 1945 sebagai berikut;⁴⁵

“ maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya membuat garis-garis besar sebagai instruksi pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok. Sedangkan, aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah caranya mengubah dan mencabut.

Dengan demikian jelaslah bahwa Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang.⁴⁶

3) *Formell Gesetz*

Secara harafiah *Fomell Gesetz* diterjemahkan sebagai undang-undang.⁴⁷ Pada intinya undang-undang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku didalam masyarakat.⁴⁸ Norma hukum dalam undang-undang tidak saja bersifat

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 49

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 50

⁴⁷ *Ibid*.

⁴⁸ *Ibid*.

tunggal, tetapi norma-norma hukum itu merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.⁴⁹

Maria Farida mengemukakan di Indonesia istilah *Formell Gesetz* atau *Formele Wetten* ini seyogyanya diterjemahkan dengan undang-undang saja tanpa menambahkan kata “ formal “ dibelakangnya, oleh karena apabila *Formell Gesetz* diterjemahkan dengan undang-undang formal maka hal itu tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁵⁰

4) *Verordnung & Autonome Satzung*

Kelompok norma hukum yang terakhir menurut Hans Nawiasky adalah *Verordnung & Autonome Satzung* atau peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang.⁵¹ Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.⁵²

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 52

⁵¹ *Ibid*, hlm. 55

⁵² *Ibid.*

b. Teori Sistem Hukum

Untuk membantu Penulis dalam menjawab permasalahan mengenai implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Solok Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat, maka teori sistem hukum yang dicetuskan oleh Lawrence M. Friedman sangatlah tepat dijadikan salah satu referensi atau teori untuk menjawab hal tersebut. Keberlakuan empiris kaidah hukum dalam masyarakat Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa *the legal system is not a machine, it is run by human being*. Interdependensi fungsional selalu akan tampak dalam proses pemberlakuan/penegak hukum.⁵³ Lawrence M. Friedman membagi sistem hukum dalam tiga komponen yaitu:⁵⁴

1. Substansi hukum (*substance rule of the law*), didalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal.
2. Struktur hukum (*structure of the law*), melingkupi pranata hukum, Aparatur hukum dan sistem penegakkan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat.

⁵³ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2013, hlm. 7

⁵⁴ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum ; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System ; A Social Science Perspective)*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 12

3. *Budaya hukum (legal culture)*, merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

Sebagaimana yang telah disebutkan, Lawrence M. Friedman dalam teori sistem hukumnya menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas *legal structure, legal substance, legal culture*.⁵⁵ Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.⁵⁶ Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.⁵⁷

Legal structure, Friedman menjelaskan:⁵⁸

To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist element of this kind the number and size of courts; their jurisdiction, structure also means how the legislature is organized, what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way is kind of cross section of the legal system... a kind of still photograph, with freezes the action.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 33

⁵⁶ Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 26

⁵⁷ *Ibid*, hlm 27

⁵⁸ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.* hlm. 4-5

Dalam teori Lawrence M. Friedman dikatakan sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Hukum tidak berjalan dengan baik apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen. Struktur dari sistem hukum, terdiri atas unsur pengadilan, yurisdiksinya dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya.

Struktur juga berkaitan dengan penataan badan legislatif, kewenangan dan kewajiban presiden, dan juga prosedur yang harus diikuti oleh kepolisian, serta beberapa ketentuan lainnya. Singkatnya struktur hukum terdiri dari lembaga hukum yang ada.⁵⁹ Struktur hukum juga merupakan pola yang menunjukkan tentang bagaimana prosedur pembentukan hukum itu dalam bentuk formal dan proses hukum itu berjalan dan dijalankan.⁶⁰ Maka dari itu, keberhasilan suatu penegakan hukum yaitu berasal dari *personality* penegak hukum.

Legal substance atau lebih dikenal dengan substansi hukum Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya.⁶¹ Sebagaimana yang disebutkan Lawrence M. Friedman substansi hukum adalah “ *another aspect of the legal system in its substance, by this is meant the actual rules,*

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 6

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 7

⁶¹ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 8

*norm, and behavioral patterns of people inside the system. The stress here is on living law, not just rules in law books”*⁶²

Substansi hukum menurut Lawrence M. Friedmann adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Dalam legal substance, hukum dipandang sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.⁶³ Bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.⁶⁴

Unsur-unsur tersebut menurut Lawrence M. Friedman sebagai faktor penentu apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau

⁶² Lawrence M. Friedman, *Loc. Cit.*

⁶³ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis : Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 40.

⁶⁴ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 97

tidak.⁶⁵ Soerjono Soekanto, mengatakan ketiga komponen merupakan bagian faktor-faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.⁶⁶ Friedman menjelaskan bahwa⁶⁷:

“ The third component of legal system, of legal culture. By this we means people’s attitudes toward law and legal system their belief.. in other word, is the criminales of sosial thought and social force which determines how law is used, avoide, or abused.”

Kultur hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukumnya. Sebaik apapun struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan, dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat, namun jika tidak didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalm sistem dan masyarakat, maka pengakan hukum tidak akan berjalan efektif. Menurut Lawrence M. Friedman budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum yang lahir melalui sistem kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya yang berkembang menjadi satu di dalamnya. Budaya hukum menjadi suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu dipergunakan, dihindari atau disalahgunakan.

Budaya hukum ini sangat erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Jika masyarakat sadar akan peraturan tersebut dan mau

⁶⁵ *Ibid*, hlm 9

⁶⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 5.

⁶⁷ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

mematuhi maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung, jika sebaliknya masyarakat akan menjadi faktor penghambat dalam penegakkan peraturan terkait.

c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁶⁸

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan

⁶⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁶⁹

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.⁷⁰

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁷¹

⁶⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158

⁷⁰ Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, Hlm. 385.

⁷¹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti,Bandung, 1999, hlm. 23.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁷²

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁷³

Konsep kepastian hukum mencakup sejumlah aspek yang saling mengkait. Salah satu aspek dari kepastian hukum ialah perlindungan

⁷² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82.

⁷³ *Ibid*, hlm. 95.

yang diberikan pada individu terhadap kesewenang-wenangan individu lainnya, hakim, dan administrasi (pemerintah). Adalah kepercayaan akan kepastian hukum yang seharusnya dapat dikaitkan individu berkenaan dengan apa yang dapat diharapkan individu akan dilakukan penguasa, termasuk juga kepercayaan akan konsistensi putusan-putusan hakim atau administrasi (pemerintah).⁷⁴

Herlien Budiono mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang. Apeldoorn mengatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua segi yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal ini berarti pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pihak dalam kesewenangan hakim.⁷⁵

Lebih lanjut terkait kepastian hukum, Lord Lloyd mengatakan bahwa:⁷⁶ “...law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system”

Dari pandangan tersebut maka dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan

⁷⁴ I.H. Hijmans, dalam *Het recht der werkelijkheid*, dalam Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia-Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2006, hlm. 208.

⁷⁵ A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2009

akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.⁷⁶

d. Teori Efektifitas Hukum

Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut.⁷⁷:

- 1) Faktor hukum,
- 2) Faktor penegak hukum,
- 3) Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum,
- 4) Faktor Masyarakat,
- 5) Faktor kebudayaan.

⁷⁶ Mario Julyano,& Aditya Yuli Sulistyawan, “ Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum”, *Jurnal Crepido*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, halaman 13-22

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.110

Menurut Atho Mudzhar, sebuah aturan tidak akan berjalan efektif jika hanya berupa seruan dan anjuran belaka, apalagi jika rendahnya kesadaran hukum dalam suatu masyarakat tersebut. Atho Mudzhar mengutarakan beberapa hal yang dibutuhkan untuk menunjang efektivitas suatu aturan, yaitu sebagai berikut.

1) *Attribute of Authority*

Untuk berjalan secara efektif hukum harus diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang memiliki kewenangan di dalam masyarakat. Peraturan yang dibuat bukan oleh lembaga atau pejabat dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Putusan-putusan tersebut ditujukan untuk mengatasi dan mengatur masyarakat.⁷⁸ Masing-masing lembaga, baik institusi negara maupun organisasi masyarakat memiliki kewenangan sendiri, yang mana pada penerapannya pun berlaku pada lingkup masing-masing.

2) *Attribute of Universal Application*

Aturan hukum harus memiliki keluasan dan berdaya jangkau untuk masa depan. Oleh karenanya, setiap peraturan yang dibuat hendaknya memerhatikan faktor filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Dengan demikian, aturan tersebut mencakup semua segmentasi yang dituju, artinya peraturan tidak boleh hanya berlaku bagi kalangan tertentu

⁷⁸ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit*, hlm. 258

saja, hal tersebut membuat aturan tidak berjalan efektif karena menimbulkan kecemburuan sosial dan bertentangan dengan prinsip bahwa semuanya adalah sama di hadapan hukum.

3) *Attribute of Obligation*

Dalam sebuah aturan haruslah jelas apa perintahnya, berupa perintah atau larangan. Hal tersebut merupakan salah satu substansi sebuah peraturan.

Peraturan yang menimbulkan ambiguitas dalam instruksi hanya akan memunculkan kebingungan dalam penerapan dan pelaksanaannya sehingga tidak bisa berjalan secara efektif.

4) *Attribute of Sanction*

Hal yang tidak kalah penting adalah sanksi daripada sebuah aturan.

Sanksi tersebut dibuat agar tata tertib dalam masyarakat tetap terpelihara, namun dalam kenyataan tidaklah semua orang mau menaati kaidah-kaidah hukum itu. Peran sanksi dalam suatu aturan atau hukum adalah sebagai unsur penguatan yang memaksa supaya orang menaatinya.⁷⁹

2. Kerangka Konseptual

⁷⁹ Atho Mudzhar, "Konstruksi Fatwa dalam Islam", Peradilan Agama, Edisi 7 Tahun 2015 (Oktober 2015), hlm. 144

Pada kerangka konseptual memuat konsep-konsep dasar yang penulis gunakan⁸⁰ dalam tesis ini. Konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

a. Asas Kejelasan Rumusan

Asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat juga disebut titik tolak dalam pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang. Oleh karena itu, Satjipto mengatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Hal ini karena merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya pertautan hukum.⁸¹

Peraturan Perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari Lembaga dan atau pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.⁸² Menurut Hamid S. Atamimi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.⁸³ Menurut A.Hamid S. Attamimi, dalam konteks pembentukan peraturan perundang- undangan di Indonesia, asas- asas pembentukan undang-

⁸¹ M. Efran Halmi Juni, *Filsafat Hukum*, Pustaka Setia Bandung, Bandung, 2012, hlm. 69.

⁸² Rachmat Trijono, *Op.Cit*, hlm. 38.

⁸³ Sapto Budoyo, "Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume IV, No 2, Juli 2014, hlm. 617.

undang yang baik dapat disusun berdasarkan; cita hukum Indonesia, asas negara berdasar hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi; dan asas- asas lainnya.⁸⁴

Dalam Pasal 5 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan 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”

Asas kejelasan rumusan sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

b. Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat dua jenis Peraturan Daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Dearah

⁸⁴ Yuliandri, *Op.Cit*, hlm. 115

Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan Perundang- Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁸⁵

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan daerah sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Peraturan Daerah yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Peraturan daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Peraturan daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan daerah.⁸⁶

c. Penyakit Masyarakat

Penyakit masyarakat adalah segala bentuk tingkah laku yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat-istiadat,

⁸⁵ Rachmat Trijono, *Op.Cit*, hlm. 71.

⁸⁶ “Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ” *Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5587* sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ” *Lembaran Negara R.I Tahun 2015 Nomor 58 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5679*, Penjelasan Umum.

hukum formal atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum.⁸⁷ Menurut Kartini Kartono, penyakit masyarakat disebut pula sebagai disorganisasi sosial karena gejalanya berkembang menjadi ekse sosial yang mengganggu keutuhan dan kelancaran berfungsinya organisasi sosial.⁸⁸ Selanjutnya dinamakan pula sebagai disintegrasi sosial, karena bagian satu struktur sosial tersebut berkembang tidak seimbang dengan bagian-bagian lain (misalnya person, anggota suku, klien, dan lain-lain), sehingga prosesnya bisa mengganggu, menghambat, atau bahkan merugikan bagian-bagian lain, karena tidak dapat diintegrasikan menjadi satu totalitas yang utuh.

Semua tingkah laku yang sakit secara sosial itu merupakan penyimpangan sosial yang sukar diorganisir, sulit diatur dan ditertibkan sebab para pelakunya memakai cara pemecahan sendiri yang *non controversial*, tidak umum, luar biasa atau abnormal sifatnya. Biasanya mereka mengikuti kemauan dan cara sendiri demi kepentingan pribadi. Karena itu deviasi tingkah laku tersebut dapat mengganggu dan merugikan subjek pelaku sendiri dan/atau masyarakat luas.

Deviasi tingkah laku ini juga merupakan gejala yang menyimpang dari tendensi sentral, atau menyimpang dari ciri-ciri umum rakyat kebanyakan. Tingkah laku menyimpang secara sosial tadi juga disebut sebagai diferensiasi sosial, karena terdapat diferensiasi atau perbedaan

⁸⁷ Kartini Kartono, *Op.Cit*, hlm.4

⁸⁸ *Ibid*

yang jelas dalam tingkah lakunya, yang berbeda dengan ciri-ciri karakteristik umum, dan bertentangan dengan hukum, atau melanggar peraturan formal.⁸⁹ Tidak hanya sampai di situ, penyakit sosial ini juga yang kemudian menimbulkan keresahan dan ketidaktentraman dalam kehidupan masyarakat.

Penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat yang tidak sesuai dengan aturan agama dan adat serta tatakrama kesopanan sedangkan akibat hukumnya bagi si pelaku ada yang belum terjangkau oleh ketentuan perundang-undangan yang ada.⁹⁰ Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyakit masyarakat adalah perilaku atau kebiasaan-kebiasaan buruk anggota masyarakat yang telah membudaya, dimana kebiasaan tersebut melanggar norma agama, adat, dan hukum yang berlaku.

Pengertian penyakit masyarakat ini mirip dengan masalah sosial menurut Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa masalah sosial merupakan suatu ketidaksesuaian antara unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat yang membahayakan kehidupan kelompok sosial,⁹¹ yang dapat meliputi berbagai macam masalah seperti kemiskinan, kejahatan, disorganisasi keluarga, masalah generasi muda, peperangan, pelanggaran

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 4-5.

⁹⁰ Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat, Pasal 1 angka 9

⁹¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 312

terhadap norma-norma masyarakat, masalah kependudukan, masalah lingkungan, dan birokrasi.⁹² Khusus masalah sosial dalam bentuk pelanggaran terhadap norma-norma masyarakat, bentuk-bentuknya meliputi pelacuran, delinkuensi anak-anak, alkoholisme, dan homoseksual.⁹³

Penyakit masyarakat berdasarkan Pasal 1 butir 9 Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat dan merugikan masyarakat yang tidak sesuai dengan norma agama dan adat serta tatakrama kesopanan . Penyakit masyarakat antara lain mengemis, dan pergelandangan, pelacuran, perjudian, penyalahgunaan obat dan narkotika, pemabukan, perdagangan manusia, penghisapan atau praktik lintah darat dan pungutan liar.⁹⁴

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Dan Sifat Penelitian

Metode pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Normatif. Penelitian ini berbasis pada inventarisasi hukum positif dan penemuan asas-asas hukum. Ada tiga kegiatan pokok dalam kegiatan menginventarisasi hukum:

⁹² *Ibid*, hlm. 346

⁹³ *Ibid*, hlm. 328-334

⁹⁴ Setiawan Widagdo, *Kamus Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 424.

- a) Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma social yang bukan norma hukum;
- b) Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum; kemudian
- c) Lakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu system yang komprehensif.⁹⁵

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitis* maksudnya adalah menggambarkan atau menelaah proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat dan kedudukannya dalam Tata Perundang-undangan Negara Republik Indonesia. Sedangkan analisis yang penulis maksud disini adalah pengolahan terhadap bahan yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian dianalisa dan diuraikan secara cermat.

2. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum merupakan salah satu faktor yang penting dalam menentukan keberhasilan sebuah penelitian. Karena metode penelitian ini adalah penelitian Yuridis normatif maka teknik pengumpulan bahan hukumnya menggunakan teknik dokumentasi data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan

⁹⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2003, hlm., 121

bahan hukum tersier, bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- e. Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat.

Selain Bahan Hukum Primer diatas penulis juga menggunakan bahan hukum sekunder , yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer,⁹⁶ seperti naskah akademik dan risalah pembentukan

⁹⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.23

Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat, buku-buku teks yang membicarakan sesuatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum, dan jurnal - jurnal hukum, serta penulis menggunakan bahan hukum tersier untuk mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum tersier yang dipergunakan penulis adalah kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia.

3. Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Alat pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui : Studi dokumen atau bahan pustaka; Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁹⁷ Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui studi dokumen atau bahan pustaka serta mempelajari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan bahan- bahan yang diperoleh dari Studi dokumen atau bahan pustaka diolah dengan proses *editing*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.⁹⁸ Artinya peneliti memilah data yang relevan dan

⁹⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, *Op.Cit*, hlm., 68

⁹⁸ *Ibid*, hlm, 168

yang dibutuhkan. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh diidentifikasi dan diinventarisasi untuk selanjutnya diklasifikasikan secara sistematis sesuai dengan perumusan masalah yang diteliti.

Setiap bahan yang bersifat teoritis baik berbentuk asas-asas, konsepsi dan pendapat para pakar hukum, termasuk kaidah atau norma hukum, akan dianalisa secara yuridis normatif dengan menggunakan uraian secara deskriptif dan perspektif, yang bertitik tolak dari analisis kualitatif normatif dan yuridis empiris.

