

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan peraturan perundang-undangan.¹ Dalam suatu negara demokrasi, partisipasi rakyat merupakan prinsip dasarnya sesuai dengan pengertian istilah demokrasi yang berarti pemerintahan oleh rakyat.² Hal ini dijamin pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyebutkan bahwa *“setiap warga negara berhak untuk kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”*. Hal ini juga dijamin dan diatur pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 yang berbunyi:

Pasal 96

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia)*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 282.

² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 136

- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Dapat diartikan bahwa suatu produk hukum membutuhkan masyarakat dalam pembentukannya baik dalam bentuk perwakilan maupun sebagai objek dari produk hukum tersebut, baik secara lisan maupun tulisan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Pada dasarnya hak masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung akan mengubah relasi antara masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.³ Sehingga partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*) antara rakyat dan pembentuk undang-undang.⁴ Dengan demikian, mengabaikan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang dapat mengakibatkan sebuah undang-undang maupun sebuah peraturan daerah menjadi cacat prosedural.⁵

Ketentuan perihal jaminan akan partisipasi masyarakat juga terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik yang berbunyi:

Pasal 3

Undang-Undang ini bertujuan untuk:

- a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;

³ Saldi Isra, *Op. Cit.* hlm. 9.

⁴ Yuliandri, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Orasi Ilmiah*, di sampaikan dalam dies natalis ke-57 Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2008., hlm. 21.

⁵ Saldi Isra, *Loc. Cit.*

- b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
- d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan
- e. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
- g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Tidak terbatas terhadap undang-undang, perihal partisipasi masyarakat juga diatur pada Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No. 120 Tahun 2018), yang berbunyi:

Pasal 166

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan /atau tertulis dalam pembentukan perda , perkada, dan/atau peraturan DPRD
- 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang dapat berperan aktif memberikan masukan atas substansi rancangan perda, perkada, dan/atau peraturan DPRD
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan perda, perkada, dan/atau peraturan DPRD

Secara historis, aliran sejarah telah mulai menarik perhatian orang dari analisis hukum yang abstrak dan ideologi kepada lingkungan sosial yang membentuk hukumnya.⁶ Pendekatan hukum pada akhir abad ke-19 dan awal abad

⁶ Yeswil, Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Grasindo, Jakarta, 2008, hlm. 98

ke-20 telah mulai mendekati diri pada hukum dengan masyarakat.⁷ Hal ini tentunya juga untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan yang baik atau tata kelola pemerintahan yang baik.⁸ Juga sebagai wujud untuk mewujudkan negara hukum sebagaimana terdapat pada Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945. Oleh karena itu, arti dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat urgen untuk menjamin keberadaan dan efektifitas dari suatu peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan dua pilar utama pemerintahan daerah yang memiliki peran penting untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* tersebut.⁹ Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan konstitusional dalam UUD 1945 yang dibentuk bersama antara kepala daerah dan DPRD.¹⁰ Ketentuan ini dipertegas oleh Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 yang berbunyi:

Pasal 7

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

⁷ *Ibid.*

⁸ Charles Simabura, "Mekanisme Konsultasi Publik Sebagai Wujud Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah," dimuat dalam Jurnal Konstitusi, Vol. III, No. 1, 2010 diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Dalam Pasal 18 (6) UUD 1945 dinyatakan: "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pada dasarnya proses pembentukan peraturan daerah terbilang lebih mudah dibandingkan proses pembentukan undang-undang yang ruang lingkupnya lebih luas yaitu seluruh daerah yang masih dalam kawasan Indonesia. Setiap peraturan perundang-undangan harus mempunyai materi muatan yaitu materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara pengaturan mengenai materi muatan peraturan daerah juga termaktub pada Pasal 4 Permendagri No. 80 Tahun 2018 Tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah oleh Permendagri No. 120 Tahun 2018 yang berbunyi:

Pasal 4

- 1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:
 - a. perda provinsi; dan
 - b. perda kabupaten/kota.
- 2) Perda memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan
 - c. perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Karena ruang lingkup dari Peraturan Daerah hanya sebatas Provinsi atau daerah dimana peraturan tersebut di keluarkan, dan hal ini juga diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perihal pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama dengan Gubernur sedangkan Peraturan Daerah Kota di bentuk oleh DPRD Kota dengan persetujuan bersama dengan Walikota atau Bupati (jika Kabupaten) jadi, keberadaan dari peraturan daerah harus menyesuaikan dengan keberadaan dari masyarakat dimana peraturan daerah tersebut akan diberlakukan atau dikeluarkan, dan keberadaan dari masyarakat terkait menjamin efektifitas dari sebuah peraturan daerah. Sehingga, hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimanakah arti penting dari partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan perundang-undangan? Mengingat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu dari Peraturan Perundang-undangan. Karena juga tidak dapat dipungkiri bahwa hukum timbul disebabkan karena adanya kebutuhan masyarakat.¹¹

Hal inilah yang nantinya akan diteliti dengan mengambil salah satu peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah Kota yaitu Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang. Kota Padang Panjang merupakan Kota kecil dalam lingkungan Provinsi Sumatera Barat terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil di lingkungan Propinsi Sumatera Tengah dan dengan lahirnya

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 57

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 maka Kota kecil ini memiliki status yang sejajar dengan daerah Kabupaten dan Kota lainnya.¹²

Di kota Padang Panjang berlaku peraturan tentang kawasan yang dilarang untuk merokok dan kawasan tertib rokok dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok. Peraturan daerah ini dikeluarkan bukan dibuat dikarenakan adanya suatu kebetulan melainkan berawal dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok yang terdapat pada Pasal 25 yang mewajibkan Pemerintah Daerah mewujudkan kawasan tanpa rokok. Dalam peraturan daerah tersebut disebutkan bahwa rokok merupakan zat psikoaktif yang apabila dipergunakan akan dapat menimbulkan adiksi serta membahayakan dan menurunkan derajat kesehatan manusia dan itu juga akan menimbulkan pencemaran udara yang akan membahayakan kesehatan orang lain dan juga pengaturan secara tegas tentang rokok juga merupakan salah satu misi Kota Padang Panjang yaitu mewujudkan Kota Sehat dan telah memperoleh predikat sebagai Kota Sehat kategori Wiwerdha pada Tahun 2007.

Secara nasional sebenarnya sudah ada peraturan tentang rokok, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan mengatur tentang upaya-upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Dan undang-undang ini juga mengatur mengenai rokok yang secara nyata disebut pada Pasal 115 tentang kawasan tanpa rokok juga pada Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan juga mengatur mengenai zat adiktif.

¹²http://padangpanjangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=395&Itemid=569 diakses tanggal 20 april 2019.

Adapun peraturan lainnya juga ada yang mengatur tentang rokok diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 yang terakhir diamandemen dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003. Dalam peraturan tersebut diatur tentang periklanan dan juga tentang pelarangan merokok pada tempat-tempat umum. Tetapi jika dilihat kenyataannya, peraturan itu hanya seperti teks yang tak bergigi. Contoh nyata, DKI Jakarta memberlakukan dengan tegas tentang pelarangan rokok ditempat-tempat umum dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 dan Peraturan Gubernur Nomor 75 Tahun 2005. Tetapi pelaksanaannya jauh dari harapan, karena tidak diikuti oleh kesadaran masyarakat. Bahkan Peraturan Pemerintah ini juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah tentang pencemaran udara Jakarta Nomor 2 Tahun 2006.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang merupakan peraturan yang mengatur mengenai tempat yang dibolehkan dan tempat yang tidak dibolehkan untuk merokok di Kota Padang Panjang. Seperti tempat ibadah, pelayanan kesehatan, angkutan umum, tempat proses belajar mengajar dan tempat kegiatan anak-anak merupakan tempat-tempat yang dilarang untuk merokok.¹³ Namun masih hal yang lumrah dijumpai orang merokok di tempat-tempat yang dilarang dalam peraturan daerah tersebut.

Efektifitas peraturan perundang-undangan tidak hanya ditentukan pada tahap pelaksanaan maupun implementasinya akan tetapi sangat ditentukan juga oleh proses pembentukannya.¹⁴ Adanya keterlibatan publik sejak awal diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dan tingkat ketaatan masyarakat terhadap

¹³ Pasal 4 ayat 2 Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Asap Rokok dan Kawasan Tertip Rokok.

¹⁴ Charles Simabura, *op.cit.*

peraturan perundang-undangan.¹⁵ Oleh karena itu hal ini menimbulkan pertanyaan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut.

B. Rumusan Masalah

Yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang?
2. Bagaimanakah akibat hukum partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ?
3. Bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang?
2. Untuk mengetahui akibat hukum partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
3. Untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah.

D. Manfaat Penelitian

¹⁵ *Ibid.*

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis :

Untuk menambah ilmu pengetahuan serta memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum itu sendiri. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya dibidang Hukum Tata Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Secara Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, Dan Perwakilan Rakyat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan oleh karena itu penelitian ini dapat memperkaya khasanah berfikir bagi akademisi dan penulis sendiri.

E. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a) Teori Partisipasi

Partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan komunikasi antara pihak pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat di pihak lain sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari kebijakan tersebut. Secara tersirat bahwa masyarakat dapat memberikan respon positif dalam artian mendukung atau memberikan masukan terhadap program atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah, namun dapat juga menolak

kebijakan. Partisipasi juga didefinisikan sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.¹⁶ Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh *Philipus M. Hadjon* bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum.¹⁷

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula pendapat *Couwenberg* dan Sri Soemantri Mertosoewignjo. Menurut *S.W. Couwenberg*, lima asas demokrasi, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*openbaarheidsbeginsel*), yang lainnya adalah asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan.¹⁸

Senada dengan itu, Sri Soemantri M. Mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarhid van bestuur*) dan dimungkinkan rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya

¹⁶ Philipus M. Hadjon 1997, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato, Diucapkan Dalam Lustrum III Ubhara Surya, hlm. 4-5

¹⁷ *Ibid*, hlm. 7-8

¹⁸ Sri Soemantri M., 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni, hlm. 29.

mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.¹⁹ Terkait hal itu, *Indonesian Partnership for Local Governance Initiatives* (IPGI) sebagaimana dikutip Hetifah Sj. Sumarto mengemukakan empat model partisipasi masyarakat;

- 1) Model kemitraan untuk membuka ruang partisipasi. Di sini birokrasi atau negara memberi ruang partisipasi dalam bentuk kemitraan, seperti adanya program-program pemerintah yang dikelola secara partisipatif bersama warga masyarakat.
- 2) Model solidaritas untuk mengkonsolidasi suara kelompok komunitas. Model ini membentuk berbagai koalisi yang terdiri dari pedagang kaki lima atau anak jalanan. Ekspresinya bisa dilihat dalam bentuk demo ataupun dialog dengan pihak pemerintah untuk menyuarakan kepentingannya.
- 3) Model tim kerja stakeholder untuk merumuskan strategi dan mengawasi proses. Dalam model partisipasi ini, seluruh stakeholder yang terkait dengan pembangunan tertentu, seperti pemberantasan kemiskinan, harus duduk bersama untuk membangun persepsi dan aksi bersama. Ini sejenis forum yang menangani satu isu tertentu.
- 4) Model diseminasi informasi untuk mendorong daya kritis masyarakat. Dalam konteks ini, dibuka akses informasi untuk

¹⁹ *Ibid*

publik sehingga publik bisa kritis dan berpartisipasi terhadap kebijakan-kebijakan yang menyangkut komunitasnya.²⁰

b) Teori Sistem Hukum

Untuk membantu Penulis dalam menemukan Rumusan Masalah mengenai manfaat dari adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan substansi dari aturan hukum maka teori sistem hukum yang dicetuskan oleh Lawrence M. Friedman sangatlah tepat dijadikan salah satu referensi atau teori untuk menjawab hal tersebut. Lawrence M. Friedman membagi sistem hukum dalam tiga komponen yaitu:²¹

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.
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*.²² Ketiga komponen ini

²⁰ Muhtadi, *Partisipasi Publik Memberantas Korupsi*, Koran Tempo, dalam www.antikorupsi.org, (2005)

²¹ Lawrence M. Friedman; *Sistem Hukum ; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System ; A Social Science Perspective)*, Bandung: Nusa Media, 2009 hlm. 12

²² *Ibid*, hlm. 33

mendukung berjalannya sistem hukum disuatu 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.²³ Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum disuatu 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.²⁴

Legal structure, Friedman menjelaskan:²⁵

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 pilice 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.

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 prosedu yang harus diikuti oleh kepolisian, serta beberapa ketentuan lainnya. Singkatnya struktur

²³ Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 26

²⁴ *Ibid*, hlm 27

²⁵ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.* hlm. 4-5

hukum terdiri dari lembaga hukum yang ada.²⁶ Struktur hukum juga merupakan pola yang menunjukkan tentang bagaimana prosedur pembentukan hukum itu dalam bentuk formal dan proses hukum itu berjalan dan dijalankan.²⁷ 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.²⁸ Sebagaimana yang disebutkan Lawrence M. Friedman substansi hukum adalah “ *another aspect of the legal system is its substance, by this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system. The stress here is on living law, not just rules in law books*”²⁹

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

²⁶ *Ibid.*, hlm. 6

²⁷ *Ibid.*, hlm. 7

²⁸ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm.

²⁹ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit*

kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.³⁰ Bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundangungannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.³¹

Unsur-unsur tersebut menurut Lawrence M. Friedman sebagai faktor penentu apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak.³² 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.³³ Friedman menjelaskan bahwa³⁴:

“ 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 dalam 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

³⁰ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis : Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 40

³¹ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 97

³² *Ibid*, hlm 9

³³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 5

³⁴ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 15-16

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 mematuhi maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung, jika sebaliknya masyarakat akan menjadi faktor penghambat dalam penegakkan peraturan terkait. Teori ini digunakan sebagai pisau analisis karena sangat tepat digunakan untuk melihat dan memudahkan pemecahan masalah mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan substansi aturan perundang-undangan.

c) **Teori Hierarki Norma**

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*).³⁵

Dari penjelasan 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.

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.³⁶ 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;³⁷

“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.

³⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41, dapat juga dilihat pada Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 47.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

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.³⁸ 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-jejang.³⁹ Dapat diartikan bahwa norma 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 :⁴⁰

Kelompok 1 : *Staatsfundamentalnorm*

Kelompok 2 : *Staatsgrundgesetz*

Kelompok 3 : *Formell Gesetz*

Kelompok 4 : *Verordnung & Autonome Satzung*

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.⁴¹ Sedangkan Joeniarto dalam bukunya

³⁸ *Ibid*, hlm. 44

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ *Ibid* hlm. 45

⁴¹ *Ibid*, hlm. 46

yang berjudul “Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia“ menyebut *Staatsfundamentalnorm* dengan istilah Norma Pertama.⁴² Sedangkan Hamid S. Attamimi menyebut istilah *Staatsfundamentalnorm* dengan Norma Fundamental Negara.⁴³

Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar.⁴⁴ Karena pada dasarnya *Staatsfundamentalnorm* sudah ada sebelum adanya Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.⁴⁵ Didalam suatu negara norma dasar ini disebut juga sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁴⁶

2) *Staatsgrundgesetz*

Staatsgrundgesetz atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara.⁴⁷ merupakan kelompok norma hukum yang berada dibawah *Staatsfundamentalnorm*. *Staatsgrundgesetz* merupakan aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.⁴⁸ Menurut Hans Nawiasky, suatu Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat dituangkan dalam

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *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

⁴⁷ 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

⁴⁸ *Ibid.*

beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*.⁴⁹

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 tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan.⁵⁰ Dalam penjelasan UUD 194, *Staatsgrundgesetz* ini disebut dengan istilah Aturan-Aturan Pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum Angka IV UUD 1945 sebagai berikut,⁵¹

“ 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.⁵² Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara yang lainnya adalah Ketetapan MPR yang merupakan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Ketetapan MPT ini berisi pedoman-pediman dalam pembentukan

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 49

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid*, hlm. 50

peraturan perundang-undangan walaupun hanya secara material.⁵³ Sebelum perubahan UUD 1945, Ketetapan-Ketetapan MPR dapat dibentuk setiap lima tahun sekali dalam sidang MPR.⁵⁴ Dengan berlakunya perubahan UUD 1945 tidak akan ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat peraturan, oleh karena kewenangan menetapkan GBHN tidak menjadi wewenang MPR lagi.⁵⁵ Selain itu juga karena Presiden Republik Indonesia tidak lagi dipilih dan diangkat oleh MPR, sehingga Presiden bukanlah merupakan mandataris MPR.⁵⁶

Selain dari batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara juga terdapat pada Konvensi Ketatanegaraan yang merupakan hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara didalam masyarakat.⁵⁷ Dengan demikian dapat diartikan bahwa hukum dasar tidak tertulispun merupakan Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara yang menjadi pedoman bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁵⁸

Hukum dasar yang tidak tertulis yang berlaku di Indonesia dewasa ini contohnya adalah adanya kebiasaan penyelenggaraan pidato kenegaraan oleh Presiden pada setiap tanggal 17 Agustus, atau dimasa lampau adanya pengesahan / ratifikasi perjanjian-perjanjian

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 51

intertennainal dengan suatu undang-undang atau dengan keputusan Presiden.⁵⁹

3) *Formell Gesetz*

Secara harafiah *Formell Gesetz* diterjemahkan sebagai undang-undang.⁶⁰ Pada intinya undang-undang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku didalam masyarakat.⁶¹ Norma hukum dalam undang-undang tidak saja bersifat 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.⁶²

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.⁶³

4) *Verordnung & Autonome Satzung*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid*, hlm. 52

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.⁶⁴ Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.⁶⁵

d) Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sebagai bentuk implementasi dari perintah dari ketentuan Pasal 22 A UUD 1945, yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan selanjutnya diatur oleh undang-undang.⁶⁶ Dan hal ini telah dinyatakan dengan di tetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencabut keberadaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang sebelumnya mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 pada Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa 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.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 55

⁶⁵ *Ibid*.

⁶⁶ Yuliandri, *Op. Cit.* hlm. 2.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:⁶⁷

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum –abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak di tujukan pada obyek, peristiwa atau gejala kongkret tertentu.
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet materiele zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁶⁸ Secara terpisah, kata pembentukan juga diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan membentuk.⁶⁹

Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembahasan rancangan undang-undang harus disesuaikan dengan yang diatur pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Perencanaan pembentukan undang-undang dan pembahasan rancangan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas, begitu juga dengan perencanaan peraturan daerah Provinsi, Kota maupun Kabupaten

⁶⁷ Maria Farida Indrati, *Op Cit*, hlm. 10-11.

⁶⁸ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁶⁹ Yuliandri, *Loc. Cit.*

dan pembahasan rancangan peraturan daerah yang dilakukan dalam Prolegda Provinsi, Kota maupun Kabupaten.

Pengesahan peraturan perundang-undangan tergantung apa peraturan perundang-undangannya. Seperti rancangan undang-undang yang disahkan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang maupun rancangan peraturan daerah Provinsi, Kota maupun Kabupaten yang disahkan oleh Gubernur untuk menjadi peraturan daerah, Walikota dan Bupati. Setelah itu baru peraturan perundang-undangan diundangkan. Rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh Presiden diundangkan melalui Lembaran Negara Republik Indonesia sedangkan rancangan peraturan daerah provinsi, kota maupun kabupaten yang telah disahkan oleh Gubernur, Walikota maupun Bupati diundangkan melalui Lembaran Daerah Provinsi, Kota Dan Kabupaten.

D. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada dasarnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada pasal 5 dan 6. Bahwa pembentukan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a) kejelasan tujuan;
- b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

⁷⁰ Maria Farida Indrati, *Op. Cit*, hlm. 252

- d) dapat dilaksanakan;
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) kejelasan rumusan; dan
- g) keterbukaan.

Juga dalam 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.

Burkhardt Kreams menyebutkannya dengan istilah *staatsliche rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut :⁷¹

1. *Inhalt der regelung* (isi peraturan)
2. *Form der regelung* (bentuk dan susunan peraturan)
3. *Methode der ausarbeitung der regelung* (metoda pembentukan peraturan)

⁷¹ *Ibid*

4. *Verfahren der ausarbeitung der regelung* (proses dan prosedur pembentukan peraturan)

Selain itu Paul Scholten mengemukakan bahwa , sebuah asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum, untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*).⁷² Penerapan asas hukum secara sangatlah tidak mungkin, karena itulah harus dirumuskan dalam bentuk yang kongrit dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengarti tanpa asas tersebut.⁷³

Mengutip dari pendapatnya Van der Hoeven yang selanjutnya dikutip oleh Yuliandri asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berasal dari *algemene beginselen van behorlijke regelgeving*.⁷⁴ Menurut Oostenbrink, yang kemudian dikembangkan oleh Kortmann, mengemukakan bahwa asas umum perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) haruslah memiliki kriteria sebagai berikut.⁷⁵

1. *Een duidelijke en consistente terminologie*
2. *Duidelijke doelstelling*
3. *De vinbaarheid van de wet*
4. *De grote schonmaak*

Menurut Van Der Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat dibagi menjadi dua bagian (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) dapat dibagi menjadi dua

⁷² *Ibid*, hlm. 253

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ Yuliandri, *Op. Cit.* hlm. 13.

⁷⁵ *Ibid.*

bagian, yaitu asas formal (formele beginselen) dan asas materil (materiele beginselen).⁷⁶ Asas formal menurut Van Der Vlies meliputi:⁷⁷

1. *Het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas)
2. *Het beginsel van het juiste orgaan* (asas organ atau lembaga yang tepat)
3. *Het noodzakelijkheids beginsel* (asas perlunya pengaturan)
4. *Het beginsel van uitvoerbaarheid* (asas dapat dilaksanakan)
5. *Het beginsel van consensus* (asas konsensus)

Sedangkan asas materil meliputi:⁷⁸

- 3) *Het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas terminologi dan sistematika yang jelas)
- 4) *Het beginsel van de kenbaarheid* (asas dapat dikenali)
- 5) *Het rechsgelijkheidsbeginsel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum)
- 6) *Het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian huku,)
- 7) *Het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual)

Philipus M. Hadjon, *algemene beginselen van behorlijke regelgeving*, di artikan sebagai asas-asas hukum pembentukan aturan hukum yang baik.⁷⁹

kemudian A. Hamid S. Attamimi memaknai *algemene beginselen van behorlijke regelgeving* dengan asas pembentukan peraturan perundang-

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 113

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ *Ibid*.

undangan yang patut.⁸⁰ Menurutnya, asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dapat disusun sebagai berikut:⁸¹

1. Cita hukum indonesia
2. Asas negara berdasar hukum
3. Asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi
4. Asas-asas lainnya.

Secara detail Attamimi menjelaskan sebgaimana dikutip oleh Yuliandri, menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum, pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.⁸² Dan Ann dan Robert Siedman dalam buku *Legislative Drafting for Democratic Social Change* (2001) mengingatkan, dalam proses pembentukan undang-undang (*law making process*) ada enam tahapan penting yang harus dijadikan patokan:⁸³

- (1) *a bill's origins.*
- (2) *the concept paper.*
- (3) *prioritization.*
- (4) *drafting the bill.*
- (5) *research.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid*, hlm. 115

⁸² *Ibid*

⁸³ Saldi Isra, *Menggugat Arah Fungsi Legislasi*, Kompas, 24 September 2003.

(6) *who has acces and supplies input into the drafting process.*

2. KERANGKA KONSEPTUAL

a) Partisipasi Masyarakat

Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah turut berperan serta dalam suatu kegiatan. Sedangkan masyarakat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Jadi secara harafiah partisipasi masyarakat adalah ikut sertanya masyarakat dalam suatu kegiatan dan masyarakat tersebut terikat oleh suatu kebudayaan yang sama.

Sedangkan pengertian partisipasi masyarakat menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 adalah turut sertanya masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara lisan maupun tulisan. Dan hal ini juga dikhususkan bagi masyarakat yang mempunyai kepentingan atas substansi dari rancangan peraturan perundang-undangan.

b) Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disaat Masih berlaku Peraturan Daerah disebutkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai satu bagian yaitu Peraturan Daerah, sedangkan pembagian Peraturan Daerah disebutkan oleh pasal berikutnya bahwa Peraturan Daerah terbagi atas tiga (3) bagian yang terdiri atas Peraturan Provinsi, Peraturan Kota atau

Kabupaten dan Peraturan Desa. Namun, dengan keluarnya undang-undang terbaru Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sekaligus mencabut keberadaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Peraturan Daerah langsung dijabarkan sesuai dengan yang disebutkan Pasal 7 ayat 1 yang menyebutkan Peraturan Daerah didalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Kota atau Kabupaten. Tidak lagi menyebutkan Peraturan Daerah secara garis besar seperti yang disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Provinsi Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Pasal 1 ayat 8 undang-undang ini menyebutkan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

F. KEASLIAN PENELITIAN

Penelitian untuk pembuatan tesis mengenai kajian normatif terhadap pembentukan “Peraturan Daerah dengan judul partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah” sampai saat ini sepengetahuan

penulis belum pernah dilakukan. Akan tetapi, pernah dilakukan dengan judul dan topik yang relatif sama. Tetapi perbedaan mendasar terletak pada metode penelitian dan objek dari penelitian.

Seperti tesis yang dibuat oleh Murkamtoro Prasetyo Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang berjudul **“Kajian Yuridis Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Studi Terhadap Efektifitas Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Perda Di Kabupaten Wonosobo”**.

Juga seperti tesis yang dibuat oleh Deni Syaputra Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas yang berjudul **“ Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Pasaman “** Secara tidak langsung terdapat perbedaan pada objek kajian yang dibuat oleh Murkamtoro Prasetyo yaitu pembentukan perda pada Kabupaten Wonosobo dan Deni Syaputra yang objek kajiannya adalah Perda di Kabupaten Pasaman.

Sementara itu, Penulis dalam penulisan tesis ini lebih mengarah kepada makna secara hakiki mengenai Partisipasi Masyarakat dalam artian peran dan fungsi dari partisipasi masyarakat sebelumnya terbentuknya peraturan daerah. Dalam artian Penulis tidak menilai apakah itu suatu Peraturan Daerah telah memakai atau memenuhi partisipasi dari masyarakat. Malainkan, menilai sejauh mana fungsi dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah.

G. METODE PENELITIAN

Penelitian pada dasarnya merupakan tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian. Penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan karena dilakukan secara sistematis, metodologi, dan analisis untuk mendapatkan sebuah kesimpulan. Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metodologi sebagai fondasi penelitian, yang terdiri dari:

Adapun penelitian ini dilakukan dengan metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Berkaitan dengan masalah yang dirumuskan diatas, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Penelitian ini menggunakan metode normatif, yaitu penelitian hukum doktriner yang mengacu pada norma-norma hukum.⁸⁴ Maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, disamping menelaah kaidah-kaidah hukum yang

⁸⁴ Bambang Waluyo, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Ghalia Indonesia, Semarang, hlm. 13

bersifat teoritis ilmiah serta dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dibahas.⁸⁵

Lebih jelasnya lagi Soerjono Sekanto dan Sri Mamudji telah memberikan pendapatnya tentang penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup:⁸⁶

- a) Penelitian terhadap asas-asas hukum, yaitu penelitian terhadap unsur-unsur hukum baik unsur ideal (*normwissenschaft/sollenwissenschaft*) yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata (*tatsachenwissenschaft/seinwissenschaft*) yang menghasilkan tata hukum tertentu (tertulis).
- b) Penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok dalam hukum seperti subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum dalam peraturan perundangan.
- c) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, yaitu meneliti keserasian hukum positif (peraturan perundangan) agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki perundang-undangan (*stufenbauthetheory*)
- d) Perbandingan hukum, yaitu membangun pengetahuan umum mengenai hukum positif dengan membandingkan

⁸⁵ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 15

sistem hukum di satu negara dengan sistem hukum di negara lainnya.

- e) Sejarah hukum, yaitu meneliti perkembangan hukum positif (peraturan perundangan) dalam kurun waktu tertentu (hukum tanah, perkawinan, perpajakan perusahaan dan sebagainya).

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi dan tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek yang diteliti.⁸⁷ Sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis gunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸⁸

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian, seperti:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁸⁷Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 223.

⁸⁸Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit*, hlm. 13-14.

- b. Undang-Undang No. 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.
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- e. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- g. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil di lingkungan Propinsi Sumatera Tengah
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota
- i. Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 Tentang Pencemaran Udara.
- j. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok

- k. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang.
- l. Peraturan Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2018 Tentang Produk Hukum Daerah
- m. Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2018 Tentang Produk Hukum Daerah
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer, seperti naskah akademik, rancangan undang-undang, risalah undang-undang, buku, laporan penelitian yang dipublikasikan, jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.⁸⁹
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.⁹⁰

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

⁸⁹Maria, S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

⁹⁰*Ibid.*

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dimulai dengan pengelompokan berdasar topik permasalahan yang kemudian diklasifikasi menurut sumber, substansi, kebutuhan secara logis, dan hierarki untuk selanjutnya dikaji secara komprehensif. Pengumpulan data tersebut dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, melanjutkannya dengan melakukan penelitian terhadap bahan hukum sekunder.

5. Analisis Data

Data yang diolah untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif⁹¹ yaitu data tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dan logika dari penulis.

⁹¹ Analisis kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Lihat Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2004., hal. 20-21.