

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.<sup>1</sup>

Sistem pemerintahan Indonesia mengenal adanya jenis pembagian kewenangan baik antara kewenangan Pemerintah Pusat maupun kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam pembentukan produk hukum baik pusat maupun daerah, undang-undang memberikan peranan dan fungsi terhadap elemen pemerintahan baik yang dipusat maupun daerah.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm 320

Kewenangan daerah membentuk peraturan daerah merupakan manifestasi dari otonomi daerah. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 mengakui adanya kewenangan daerah yang didasari pada asas otonomi daerah. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Daerah diberikan wewenang untuk membentuk peraturan daerah sebagaimana diatur dan dimaksud dalam Pasal 136 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Pasal di atas menerangkan bagaimana kewenangan DPRD dalam membentuk suatu produk hukum daerah berupa peraturan daerah (perda). Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda mempunyai fungsi antara lain :

---

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NKRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI tahun 1945.
4. Sebagai instrumen akselerasi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 136 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Berdasarkan data pada Kementerian Keuangan (Kemenkeu) pada tahun 2011, dari 14 ribu Peraturan Daerah yang ada, terdapat lebih dari 4.000 Peraturan Daerah bermasalah dan harus dicabut. Namun, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) hanya mencabut seribu delapan ratus Peraturan Daerah dari jumlah yang seharusnya direkomendasikan oleh Kemenkeu.<sup>3</sup>

Mengingat peranan perda yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum

---

<sup>3</sup> [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses pada tanggal 11 Oktober 2012.

yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.<sup>4</sup> Selain agar peraturan daerah dapat dibentuk secara sistematis, juga untuk menghindari banyaknya peraturan daerah yang dicabut dan dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi.

Program legislasi daerah (Prolegda) merupakan pedoman pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat lembaga yang berwenang yakni pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah untuk membentuk peraturan daerah. Untuk itu prolegda dipandang penting untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.<sup>5</sup> Hal ini berarti bahwa idealnya sebelum peraturan daerah hendak dirancang sudah terlebih dahulu harus ada rencana pembentukan peraturan daerah tersebut dalam prolegda, sehingga angka pembatalan dapat lebih diminimalisir.

Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, prolegda memuat daftar rancangan peraturan daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup> Hal ini menunjukkan bahwa prolegda mempunyai kedudukan hukum yang penting dalam penyusunan peraturan daerah ditingkatan provinsi dan kabupaten/kota, hanya saja arti penting kedudukan hukum prolegda ini belum dipahami dengan baik oleh

---

<sup>4</sup> Ade Suraeni, 2010, *Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah (makalah)*, disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan provinsi Sualwesi Tenggara pada tanggal 09 Juni 2010, hlm. 3.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 5.

pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa: “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota”.

Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Naskah akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa Perda tersebut dibuat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan mengenai adanya naskah akademik dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan tentang adanya naskah akademik dalam rancangan peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 56 ayat (2) yang menentukan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Dasar hukum pembentukan Naskah Akademik yaitu Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa :

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pentingnya Naskah Akademik sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum. Pembentukan peraturan daerah yang baik diakomodir dalam Pasal 15, Pasal 17 dan Pasal 19 Permendagri No. 53 Tahun 20011, secara lengkap sebagai berikut:

#### Pasal 15

Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk Perda atau nama lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a dilakukan berdasarkan Prolegda.

#### Paragraf 1

Persiapan Penyusunan Perda di Lingkungan Pemerintah Daerah

#### Pasal 17

- (1) Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
- (2) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

#### Pasal 19

- (1) Rancangan Perda yang disertai naskah akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas:
  - b. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - c. sasaran yang akan diwujudkan;
  - d. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
  - e. jangkauan dan arah pengaturan.
- (2) Naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan sistematika sebagai berikut:
  1. Judul
  2. Kata pengantar

3. Daftar isis terdiri dari:

- a. BAB I : Pendahuluan
- b. BAB II : Kajian teoritis dan praktik empiris
- c. BAB III : Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait
- d. BAB IV : Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis
- e. BAB V : Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan perda
- f. BAB VI : Penutup

Berdasarkan ketentuan di atas, naskah akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan. Selama ini naskah akademik sering kurang diperhatikan, sehingga sekalipun sudah di arahkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan terutama Undang-Undang dan Perda harus disertai naskah akademik. Dalam praktiknya, naskah akademik sering dijadikan sebagai landasan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Secara normatif, tidak ada keharusan bahwa persiapan rancangan peraturan perundang-undangan harus disertai dengan Naskah Akademik. Misalnya, Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden (Perpres No 68/2005) hanya menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Kemudian, penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik sekurang-kurangnya memuat

dasar filosofis, sosiologis, yuridis tentang pokok dan lingkup materi yang akan diatur.

Tidak adanya keharusan untuk menyertakan Naskah Akademik dalam Perpres No 68/2005 tidak dapat dilepaskan dari UU No 10/2004. Sebagaimana diketahui, UU No 10/2004 tidak mengharuskan Naskah Akademik sebagai bagian proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dikaitkan dengan urgensi Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, terjadi kemunduran dalam signifikan dalam menempatkan Naskah Akademik. Sebelumnya, dalam Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor: G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan ditegaskan bahwa Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu. Dengan penegasan Naskah Akademik sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, Keputusan Nomor; G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 menyatakan:

“...gagasan pengaturan suatu materi peraturan perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat : urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian

yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara Ilmu Hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan”.

Berdasarkan hal tersebut, maka semestinya naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dengan adanya naskah akademik RUU atau Raperda, sebuah RUU atau Raperda dapat terhindar dari penyusunan yang “asal jadi” atau tidak jelas konsepsinya. Salah satu contohnya adalah Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 276 Tahun 2009 tentang pembatalan Pasal 15 ayat (2) huruf b Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 21 tahun 2001 tentang Retribusi Izin Pemutaran Film Keliling, Film Komersial, Usaha Rental, VCD, Video dan Rental Video Game. Pertimbangan menteri dalam negeri membatalkan peraturan daerah tersebut yaitu bahwa Pasal 15 ayat (2) huruf b Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 21 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Pemutaran Film Keliling, Film Komersial, Usaha Rental, Vcd, Video dan Rental Video Game bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena itu, perlu ada penguatan posisi naskah akademik sebagai prasyarat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Naskah akademik benar-benar menjadi dasar ilmiah pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan, sehingga naskah RUU dapat disusun secara lebih objektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya, perlu ada kesamaan

dalam hal teknis penyusunan naskah akademik serta materi muatannya, sehingga naskah akademik benar-benar dapat dibuat secara lebih utuh, sistematis, dan objektif sebagai landasan teoritik dan praktis dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk Tesis dengan judul: Penyusunan Naskah Akademik Dalam Mendukung Pembentukan Produk Hukum Daerah yang Baik.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian tesis ini adalah:

1. Bagaimana urgensi Naskah Akademik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah guna pembentukan produk hukum daerah yang baik?
2. Bagaimana penyusunan naskah akademik yang diperlukan dalam mendukung pembentukan produk hukum daerah yang baik?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup keilmuan tulisan ini meliputi sub bagian Hukum Tata Negara secara luas, sub ilmu yaitu ilmu perundang-undangan yang meliputi teori dan tata cara proses pembentukan suatu perundang-undangan. Objek dalam penelitian ini adalah Naskah Akademik dalam Pembentukan suatu Peraturan Daerah. Kajian ini

juga menjadikan rancangan peraturan daerah sebagai objek yang merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan dengan naskah akademik.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis urgensi Naskah Akademik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah guna pembentukan produk hukum daerah yang baik.
- b. Untuk menganalisis penyusunan naskah akademik yang diperlukan dalam mendukung pembentukan produk hukum daerah yang baik.

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis maka penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan kemampuan daya nalar dan pikir yang sesuai dengan disiplin ilmu pengetahuan yang dimiliki guna dapat mengungkap secara objektif melalui metode ilmiah dalam memecahkan masalah dan sebagai bahan kepustakaan yang dapat dijadikan sumber bacaan serta untuk menambah pengetahuan bagi akademisi yang konsentrasi dalam bidang tersebut juga pihak-pihak diluar itu khususnya para legislator dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.

b. Kegunaan Praktis

Secara praktis dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah dan akademisi dalam melakukan pengkajian lebih lanjut mengenai penulisan naskah akademik dalam mendukung pembentukan produk hukum yang baik.

#### **D. Kerangka Teori dan Konseptual**

##### **1. Kerangka Teori**

a. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan Peraturan Negara, sedangkan istilah Peraturan Perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam Peraturan Negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang. Jadi kriteria suatu produk hukum disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan adalah:

- 1) Bersifat tertulis
- 2) Mengikat umum
- 3) Dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang

Sistem pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945, misalnya dapat disebutkan bentuk perundang-undangan, yang jelas-jelas memenuhi tiga kriteria di atas adalah “Undang-undang”. Tempat (Lokus) Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam Kerangka Keilmuan Tempat (lokus) Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam kerangka ilmu, dapat

diketahui dari pandangan Kreams yang memperkenalkan cabang ilmu baru yang disebut Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) yang didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum Negara. Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ini oleh Kreams dibagi dua yaitu<sup>7</sup>:

- 1) Ilmu Perundang-undangan dan
- 2) Teori Perundang-undangan

Ilmu Perundang-undangan dibaginya menjadi tiga bagian yaitu:

- 1) Proses perundang-undangan
- 2) Metode perundang-undangan dan
- 3) Teknik perundang-undangan.

Berdasarkan pandangan Kreams teknik perundang-undangan merupakan bagian dari Ilmu Perundang-undangan, sedangkan ilmu perundang-undangan, menurut Kreams, Maihofer, dan van der Velden, termasuk dalam cabang Ilmu Hukum dalam arti luas.

F. Isjwara, bahwa ilmu tidak dapat dipisah-pisahkan dalam kotak-kotak yang terpaku mati (*compartementization*). Oleh karena itu tidak mungkin ilmu tersebut berdiri sendiri terpisah satu sama lainnya tanpa adanya pengaruh dan hubungan. Demikian halnya mata kuliah ini yang dipengaruhi dan mempunyai hubungan dengan disiplin ilmu lain, terutama dengan cabang ilmu-ilmu sosial yang mempunyai objek kehidupan 'Negara'. Misalnya dengan Ilmu Politik, Ilmu Sosial, Ilmu Hukum, dan juga dengan Ilmu Pemerintahan. Hubungannya adalah

---

<sup>7</sup> Dikutip dari buku Widodo Ekatjahjana. 2008. Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan. Bandung : Citra Aditia hlm : 2-3

bahwa ilmu perundang-undangan lebih sempit karena objeknya khusus tentang pembentukan peraturan hukum oleh Negara, sedangkan ilmu perundang-undangan dikatakan lebih luas karena menggunakan permasalahan, paradigma, dan metode dari disiplin ilmu-ilmu yang lain. Karena itu Kreams menyebutkan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) secara eksplisit merupakan ilmu interdisipliner yang berdiri sendiri.

Menurut Widodo Ekatjahjana pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara ideal dilandasi paling tidak oleh tiga hal yaitu <sup>8</sup>:

- 1) Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik ;
- 2) Politik hukum (Peraturan Perundang-undangan) nasional yang baik ;
- 3) Sistem pengujian Peraturan Perundang-undangan yang memadai.

#### b. Teori Asas dalam Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu Perundang-undangan bersifat normatif dengan orientasi pada melakukan perbuatan menyusun Peraturan Perundang-undangan, karenanya bermanfaat memberikan bekal pengetahuan dan kemampuan membuat Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa asas dalam perundang-undangan menurut Soerjono Soekanto <sup>9</sup>:

- 1) asas undang-undang tidak berlaku surut
- 2) asas undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) asas *Lex Specialis derogat Lex Generalis*.

---

<sup>8</sup> Ibid hlm : 6

<sup>9</sup> Opcit Widodo Ekatjahjana hlm : 26

- 4) asas *Lex posteriore derogat lex priori* (undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu/lama).

Kaidah Hukum Peraturan Perundang-undangan Menurut teori perundang-undangan, penyusunan Peraturan Perundang-undangan meliputi dua masalah pokok, yaitu:

- 1) Aspek materil/Substansial, berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan perundang-undangan.
- 2) Aspek Formal/Prosedural, berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlangsung dalam suatu negara tertentu.
- 3) Struktur Kaidah Hukum
- 4) Aturan hukum sebagai pedoman perilaku yang dibuat oleh para pemegang kewenangan hukum memiliki struktur dasar yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:
  - a) subjek kaidah: menunjuk pada subjek hukum yang termasuk ke dalam sasaran penerapan sebuah pengaturan.
  - b) objek kaidah: menunjuk pada peristiwa-peristiwa atau perilaku apa saja yang hendak diatur dalam aturan hukum tersebut.
  - c) operator kaidah: menunjuk pada cara bagaimana objek kaidah diatur, misalnya menetapkan keharusan atau larangan atas perilaku tertentu, memberikan suatu hak atau membebaskan kewajiban tertentu.
  - d) kondisi kaidah: menunjuk pada kondisi atau keadaan apa yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Aturan hukum yang dirumuskan dalam sebuah peraturan perundang-undangan memiliki sifat-sifat tertentu yang dapat digolongkan menjadi empat, yakni sifat umum abstrak, umum-konkret, individual-abstrak, dan individual-konkret. Keempat sifat kaidah hukum ini digunakan secara kombinatif dalam suatu peraturan perundang-undangan, bergantung pada isi/substansi dari wilayah penerapan/jangkauan berlakunya aturan hukum yang bersangkutan. Kombinasi sifat aturan hukum ini sebagian akan ditentukan pula oleh jenis peraturan yang terdapat dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Makin tinggi tingkatan peraturan perundang-undangan, makin abstrak dan umum sifatnya. Berdasarkan pemahaman terhadap kaidah-kaidah hukum, dapat diidentifikasi beberapa jenis kaidah hukum, yaitu sebagai berikut:

- 1) Kaidah Perilaku, adalah jenis kaidah yang menetapkan bagaimana kita harus atau boleh berperilaku. Fungsinya untuk mengatur perilaku orang-orang dalam kehidupan masyarakat.
- 2) Kaidah Kewenangan, adalah jenis kaidah hukum yang menetapkan siapa yang berhak atau berwenang untuk menciptakan dan memberlakukan kaidah perilaku tertentu. Fungsinya adalah untuk menetapkan siapa yang berwenang untuk mengatur perilaku orang, menentukan dengan prosedur bagaimana kaidah perilaku itu ditetapkan dan sekaligus menentukan bagaimana suatu kaidah harus ditetapkan jika dalam suatu kejadian tertentu terdapat ketidakjelasan.
- 3) Kaidah Sanksi, adalah jenis kaidah yang memuat reaksi yuridis atau akibat-akibat hukum tertentu jika terjadi pelanggaran atau ketidakpuasan terhadap

kaidah tertentu. Secara umum kaidah sanksi memuat kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

- 4) Kaidah Kualifikasi: adalah jenis kaidah yang menetapkan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh seseorang untuk dapat melakukan perbuatan hukum tertentu atau sebaliknya dibebaskan dari kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu.
- 5) Kaidah Peralihan, adalah jenis kaidah hukum yang dibuat sebagai sarana untuk mempertemukan aturan hukum tertentu sebagai akibat kehadiran peraturan perundang-undangan dengan keadaan sebelum peraturan perundang-undangan itu berlaku. Kaidah peralihan ini fungsinya untuk menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum; menjamin kepastian dan memberi jaminan perlindungan hukum kepada subjek hukum tertentu.

## **2. Konseptual**

Adapun yang dimaksud dengan kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti, baik dalam penelitian hukum normatif maupun empiris.<sup>10</sup> Pengertian-pengertian mendasar dari istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

- a. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang , tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan suatu Rancangan Undang-Undang.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Abdul Kadir Muhammad. 2004. Metode Penelitian Hukum Bandung : Citra Aditia hlm 34

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 7 Perpres Nomor 68 Tahun 2005

- b. Penyusunan adalah proses atau cara, yang dimaksud dalam hal ini adalah penyusunan suatu naskah akademik sebagai salah satu syarat dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.
- c. Produk Hukum Daerah adalah hasil dari suatu mekanisme baik berupa undang-undang maupun suatu keputusan yang memiliki kekuatan hukum.
- d. Teknik Perundang-undangan adalah tata cara atau proses pembentukan suatu undang-undangan.