

# Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Peraturan Daerah

## *Principles and Norms of State Administration Law in Making Regional Regulations*

**Rayani Saragih & Maria Ferba Editya Simanjuntak\***

Prodi Hukum, Fakultas Sosial Dan Hukum, Universitas Quality Berastagi

Diterima: 04 Maret 2022; Direview: 04 Maret 2022; Disetujui: 09 Juni 2022

\*Corresponding Email: [maria.juntak@gmail.com](mailto:maria.juntak@gmail.com)

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui tentang peraturan perundang-undangan, kebijakan dan keputusan menurut hukum administrasi negara serta asas-asas dan norma-norma hukum administrasi negara dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Metode penelitian ini ialah penelitian normatif yuridis dengan menggunakan analisis kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) terkait permasalahan penelitian menggunakan literatur dan peraturan perundang-undangan yang relevan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Simpulan dalam penelitian ini adalah bahwa dasar hukum dalam pembentukan perda ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan Perda dilakukan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan serta memenuhi syarat formal dan formil. Perda juga harus memuat norma dan asas-asas dalam pembentukan peraturan daerah yang diantaranya asas pembentukan perundang-undangan, asas materi hukum yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci:** Asas; Administrasi; Peraturan Daerah

### Abstract

*Abstract is written briefly and factually, covering research objectives, research methods, results and This study aims to analyze and find out about laws and regulations, policies and decisions according to state administrative law as well as the principles and norms of state administrative law in making Regional Regulations (Perda). This research method is a juridical normative research using qualitative analysis. Data collection techniques are carried out by library research related to research problems using relevant literature and laws and regulations. This study concludes that the conclusion in this study is that the legal basis for the formation of regional regulations is the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 10 of 2004 concerning the Establishment of Legislation, Law Number. 32 of 2004 concerning Regional Government. The formation of regional regulations is carried out based on the hierarchy of laws and regulations and fulfills formal and formal requirements. Regional regulations must also contain norms and principles in the formation of regional regulations, including the principles of the formation of legislation, the principle of legal material concerning the substance of the legislation.*

**Keywords:** Principles; Administration; Local Regulations

**How to Cite:** Saragih, R., & Simanjuntak, M.F.E., (2022). Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Peraturan Daerah. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 5(1): 388-395.



## PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 memerlukan berbagai Undang-Undang untuk melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari. Tugas-tugas pemerintahan tersebut di dalam prakteknya dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini, pemerintah dibawah pimpinan Presiden bersama para administrator negara yang ada dan bekerja di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia. Negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang".

Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi "memajukan kesejahteraan umum", ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti Azhary dan Hamid S. Attamimi.

Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *rechtsstaat*. Bahkan *rechtsstaat* Indonesia itu ialah *rechtsstaat* yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketika membahas Indonesia sebagai negara hukum, maka turut pula mengkaji tugas-tugas administrasi pemerintahan dan negara, baik secara aturan hukum tertulis dalam konstitusi atau aturan yang terkumpul di hukum konstitusi.

Namun demikian, untuk pelaksanaan isu-isu yang bersifat teknis, hukum konstitusi belum sepenuhnya dilaksanakan secara efektif. Mengingat negara adalah organisasi kekuasaan, maka Hukum Administrasi Negara (HAN) dibutuhkan sebagai instrumen untuk memantau penggunaan kekuasaan pemerintahan. Kajian ini mengakomodir dua permasalahan, yaitu batasan definitif dari peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan keputusan menurut HAN dan asas-asas dan norma-norma HAN dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, dan keputusan.

Gagasan negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Plato mengemukakan dalam *Nomoi*, bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum (Ridwan, 2011).

Merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi "memajukan kesejahteraan umum", ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti Azhary dan Hamid S. Attamimi. Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *rechtsstaat*. Bahkan *rechtsstaat* Indonesia itu ialah *rechtsstaat* yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Ridwan, 2011).

Menurut Philipus M. Hadjon, ide *rechtsstaat* cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Sebagai negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain "...opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen" (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna) (Ridwan, 2011).

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu memiliki aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang

terhimpun dalam hukum tata negara. Meskipun demikian, untuk penyelenggaraan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, hukum tata negara ini tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan efektif. Artinya, hukum tata negara membutuhkan hukum lain yang bersifat teknis. Hukum tersebut adalah Hukum Administrasi Negara (HAN).

Mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Oleh karenanya, keberadaan HAN muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, ukuran atau indikasi negara hukum adalah berfungsinya hukum administrasi, sebaliknya suatu negara bukanlah negara hukum secara realitas apabila hukum administrasi tidak berfungsi (Ridwan, 2011).

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya terkait asas dan norma hukum administrasi negara dalam pembuatannya instrumen pemerintahan bahwa peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, karena tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.

Peraturan ini disebut dengan istilah *pseudo wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelsrecht* (hukum bayangan/cermin), secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijakan, mengandung dua aspek pokok. *Pertama*, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat objektif. *Kedua*, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan.

Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengkaji dan menganalisis tentang peraturan perundang-undangan, kebijakan dan keputusan menurut hukum administrasi negara serta asas-asas dan norma-norma hukum administrasi negara dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda).

## METODE PENELITIAN

Penelitian dalam penulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yuridis dengan menggunakan analisis kualitatif. Penelitian hukum normatif yuridis ialah yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka. Analisis data dalam penelitian kualitatif adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain sehingga lebih mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan *library research* atau studi kepustakaan dengan menggunakan literatur dan analisis peraturan perundang-undangan. Data juga diperoleh dari bahan hukum lain yang bersumber dari jurnal atau artikel yang relevan dengan penelitian ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Dasar Hukum Dalam Pembentukan Perda

Peraturan adalah hukum yang in abstracto atau general norm yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*). Secara teoritik, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu; Pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; Kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas;

2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa- peristiwa yang akan datang yang akan belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengetasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencentumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

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. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak . Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum.

Pengertian keputusan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pengertian ketetapan (*beschikking*), yang di Indonesia diberi nama Keputusan Administrasi Pemerintahan (KAP) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU AP, dan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Peratun).

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai peraturan daerah ini diatur dalam pasal 136 sampai pasal 149 UU No. 32 Tahun 2004. Peraturan daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya (Manan, 2022). Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain (Ranggawidjaja, 1998);

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi
2. Pemerintah daerah;
3. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (Mendebewindl dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

1. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;

2. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
6. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah
7. Perda dapat merujuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah)

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik termasuk pembuatan peraturan daerah dimana syarat ini dapat juga diadopsi untuk pembentukan Perda antara lain:

1. Syarat Filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
2. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk.
3. Syarat Yuridis terbagi dua:
  - Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
  - Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.

### **Asas-Asas Dan Norma-Norma Hukum Administrasi Negara Dalam Pembuatan Peraturan Daerah (PERDA)**

Mengacu pada teori negara kesejahteraan (*welfare state, verzorgingsstaat*), tugas pemerintah tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Menurut perspektif *welfare state*, pemerintah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum (*bestuurszorg*) atau mengupayakan kesejahteraan sosial, yang dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Bersamaan dengan campur tangan tersebut, pemerintah juga diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan peraturan perundang-undangan.

Arti lain, pemerintah memiliki kewenangan dalam bidang legislasi. Konsep pemisahan kekuasaan, khususnya yang berkenaan dengan fungsi eksekutif yang hanya sebagai pelaksana undang-undang tanpa kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, seiring dengan perkembangan tugas-tugas negara dan pemerintahan, bukan saja kehilangan relevansinya, tetapi juga dalam praktek menemui banyak kendala. Karena itu, meskipun ada yang menyatakan bahwa organ legislatif merupakan organ utama pembuatan peraturan perundang-undangan, sedangkan organ eksekutif sebagai organ sekunder dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, akan tetapi seperti disebutkan H.W.R. Wade, jika kita hanya mengukur dari segi jumlah,



sebagian besar peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pemerintah eksekutif daripada oleh legislatif.

Meskipun sebagian besar peraturan perundang-undangan itu dibentuk oleh organ eksekutif, namun bukan berarti eksistensi lembaga legislatif dalam suatu negara hukum itu menjadi tidak perlu. Karena itu cukup bijaksana jika dikatakan, "...Perhaps be more realistic to say that the government makes the laws subject to prior parliamentary consent". Hal itu karena kewenangan legislasi bagi pemerintah atau organ eksekutif itu pada dasarnya berasal dari undang-undang sesuai dengan asas legalitas dalam negara hukum yang berarti berasal dari persetujuan parlemen.

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan berbagai sarana atau instrumen. Instrumen pemerintah yang dimaksud dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya.

Instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tindakan pemerintahan tersebut mempunyai keterkaitan erat dengan struktur norma dalam hukum administrasi negara. Berkenaan dengan struktur norma hukum administrasi negara tersebut, bahwa hukum materiil mengatur perbuatan manusia. Peraturan, norma, di dalam Hukum Administrasi Negara, memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma dalam hukum perdata dan pidana. Dalam hukum perdata atau pidana, kita menemukan secara langsung norma mengenai (apa yang diatur dalam hukum tertulis) dalam undang-undang. Dalam Hukum Administrasi Negara struktur norma ditemukan pada berbagai tempat dan dalam dua atau lebih tingkatan; di sana kita harus menemukan norma pada tingkatan-tingkatan peraturan hukum itu).

Pemerintahan berdasarkan hukum adalah penyelenggaraan wewenang pemerintahan sesuai dengan hukum yang berlaku. Untuk mengetahui adanya kewenangan tersebut dilakukan melalui teori sumber kewenangan, yakni atribusi, delegasi, mandat:

1. Sumber kewenangan atribusi adalah kewenangan yang diberi oleh pembentuk UUD atau pembentuk UU kepada badan/pejabat untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan (pembentukan wewenang).
2. Sumber kewenangan delegasi adalah kewenangan yang diberikan oleh suatu badan/pejabat (delegans) kepada badan/pejabat lain (delegataris) untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan dengan tanggung jawab sendiri.
3. Sumber kewenangan mandat adalah kewenangan yang diberikan oleh badan/pejabat (mandans) kepada badan/pejabat bawahannya (mandataris) untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan dengan tanggung jawab pada mandans. Dengan perkataan lain, mandat adalah pengugasan oleh atasan kepada bawahannya (bandingkan dengan Hadjon, 2002, dan Indroharto, 1993)).

Dalam membuat peraturan perundang-undangan selain mempertimbangkan landasan seperti yang tersebut diatas, juga harus memperhatikan asas-asas hukum. Asas hukum merupakan taitung utama bagi setiap pembentukan undang-undang. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum dapat diartikan sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi (Raharjo, 2000). Asas hukum menurut Wahjono (1991) dibagi atas dua hal:

- 1) Asas pembentukan perundang-undangan;
- 2) Asas materi hukum, yakni yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan ialah asas hukum yang berkaitan erat dengan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yang akan dirancang. Janis asas perundang-undangan ini menurut Amiroeddin Syarif ialah ada lima asas, yakni;
  - a) Asas tingkat hirarki; yaitu suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan inti perundangundangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya.
  - b) Undang-undang tidak diganggu gugat; asas ini berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan (*Foetsingrecht*) hak menguji secara material dan hal menguji secara formal.
  - c) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*); undang-undang yang umum adalah yang

mengatur persoalan-persoalan pokok tersebut tetapi pengaturannya secara khusus menyimpang dan ketentuan-ketentuan undang-undang yang umum tersebut.

- d) Undang-undang tidak berlaku surut
- e) Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*); apabila ada suatu masalah diatur dalam suatu undang-undang (lama), diatur pula dalam undang-undang yang baru, maka ketentuan

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda dibuat oleh satuan Pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang undang-undang yang baru berlaku mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "Peningkatan" melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ke tingkat lebih tinggi (kecuali UUD 1945) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD 1945 atau UU Pemerintah Daerah (Bagir, 2004).

Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis, kalau ada tugas pembantuan dari pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada Perda Provinsi. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Hukum Dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Adapun jenis hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, menyebutkan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah;
  - Peraturan Daerah Provinsi;
  - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
  - Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Undang-undang dalam arti luas yang meliputi semua hukum mengatur sesuatu materi atau masalah tertentu. Dalam hubungan itu timbulah persoalan, apakah di dalam suatu undang-undang itu suatu materi harus diatur seluas-luasnya ataukah sedikit mungkin. Yang harus diatur di dalam undang-undang adalah apa yang diperlukan di dalam praktek dan tidak lebih dari itu, jadi suatu undang-undang harus lengkap isinya, tetapi tidak perlu memuat ketentuan-ketentuan yang tidak berguna (Soejito, 1988). Menyadari adanya peraturan perundang-undangan yang sangat banyak, sudah barang tentu diperlukan antisipasi untuk pengaturan lebih lanjut. Suatu peraturan tertentu dapat mengatur hal-hal tertentu yang didelegasikan oleh peraturan lain di bidang penyelenggaraan pemerintahan negara tidak diatur dalam undang-undang atau peraturan lain, demikian seterusnya (Attamimi, 1990).

## SIMPULAN

Simpulan dalam penelitian ini adalah bahwa dasar hukum dalam pembentukan perda ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan Perda dilakukan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan serta memenuhi syarat formal dan formil. Perda juga harus memuat norma dan asas-asas dalam pembentukan peraturan daerah yang diantaranya asas pembentukan perundang-undangan, asas materi hukum yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A Hamid S (1992). Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46. Jakarta.
- Hadjon, M.P., (1999). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan, H.R.,(2011). Hukum Administrasi Negara(Edisi Revisi). Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hamid Attamimi S.A, (1990), Peranan Keputusan Presidens Republik Indonesiamdalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, DisertasiProgram Pasca Sarjana Univ. Indonesia, Jakarta
- Soejito, I., (1988), Membuat Undang-Undang, Liberty, Yogyakarta.
- Manan, B., (2002) Menyongvong Fajar Otonomi Daerah, PSH FH UII, Yogyakarta
- Manan, B., (2014),Teori dan Politik Konstitusi, Cet . Kedua, FH UII Press, Yogyakarta.
- Rahardjo, S., (2000) Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional, (Makalah) FH, Universitas Indonesia
- Rosjidi Ranggawidjaja, (1998) Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Penerbit Mandar Maju, Bandung,
- Wahyono, P, (1991), Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan,.Forum Keadilan
- UU NO. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- UU No.5 Tahun 1986 jo Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.5 Tahun 1986 tentang PTUN
- UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan